

The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy
المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية



برنامج الديمقراطية والحكم الصالح

الموازنة العامة والنوع الاجتماعي

إعداد: د. هديل رزق القزاز

جهاد حرب

حزيران 2005

اعداد :

د . هديل رزق القزاز

جهاد حرب

فريق العمل :

بيسان أبو رقطي

لينا عفيفي

سناء العاصي

ربي حسن

تحرير وتدقيق لغوي :

تحسين يقين

الطبعة الاولى حزيران 2005

بدعم من مؤسسة Kvinna Till Kvinna

مشورات مفتاح 2005

حقوق النشر والطبع محفوظة ل المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية « مفتاح »

ص . ب 69647 القدس 95908

هاتف القدس : 972 2 585 1842 – هاتف رام الله : 972 2 298 9490

فاكس القدس : 972 2 583 5184 – فاكس رام الله : 972 2 2989492

تصميم وتنفيذ : 3rd Dimension 02 2986385

كلمة مفتاح

«نحو موازنة عامة حساسة للنوع الاجتماعي»

يلقي هذا المشروع الضوء على أهمية الميزانية العامة باعتبارها أداة لتوزيع المصادر في الدولة، والتي تبين توجهات والتزامات وأولويات الحكومة فيما يتعلق بخطة التنمية. ونظراً لاتساع الفجوات بين المرأة والرجل المترتب على التمييز التاريخي ضدها في عدة مناحي بما فيها إمكانية الوصول إلى الموارد والخدمات واستخدامها وامتلاكها، فإن التوجه العالمي الحالي يسعى نحو دمج احتياجات النوع الاجتماعي في عملية وضع الموازنات، وصولاً إلى حالة من العدالة في توزيع الموارد وتقديم الخدمات.

ويهدف المشروع إلى رفع وعي صنّاع القرار بأهمية وضع موازنات تراعي النوع الاجتماعي وتستجيب لحاجات كل من المرأة والرجل، بحيث تشكل خطوة أولى نحو تحقيق العدالة المجتمعية.

وتضمن المشروع عدداً من الأنشطة تتلخص في تجميع الوثائق المتعلقة بإجراءات عملية وضع الموازنات للتعريف بالعملية وآلياتها، بالإضافة إلى إجراء مراجعة جندرية للميزانية الحالية كدراسة حالة توضح الفجوات في توزيع الموارد بين النساء والرجال. وعلى صعيد الضغط والتأثير، حرص فريق العمل على تنظيم اجتماعات ولقاءات مع صنّاع القرار لعرض نتائج العمل عليهم.

كما تضمن المشروع تنظيم دورات تدريبية للفئة المستهدفة من العاملين في المجال والمهتمين في كل من الضفة وغزة حول تحليل النوع الاجتماعي.

في النهاية نتوجه بالشكر والتقدير لكل من ساهم في إنجاز هذا الإصدار.

د. حنان عشراوي

الأمين العام

دورة الموازنة العامة
في السلطة الوطنية الفلسطينية

إعداد: جهاد حرب

حزيران 2005

الفهرس

9	..... المقدمة
15	..... الفصل الأول : خصائص الموازنة العامة وأنماطها
27	..... الفصل الثاني : دورة الموازنة في القانون الفلسطيني
45	..... الفصل الثالث : دورة الموازنة في الواقع الفلسطيني
57	..... الفصل الرابع : التوصيات

مقدمة

تعد الموازنة العامة التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تفرضه الحكومة تنفيذه في فترة زمنية محددة «قادمة» تحقيقاً لأهداف اقتصادية واجتماعية منشودة. وبالتالي فإنها تعبر عن المنهج الذي تتبناه الحكومة بشأن إدارة الشؤون العامة على مختلف الصعد ورسم التوجهات والسياسات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية.

تشكل دورة الموازنة العامة بالمراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها الموازنة العامة، وبالعمليات التي يتداخل فيها كل من الماضي والمستقبل بالحاضر خلال السنة المالية، الإجراءات القانونية التي تهدف إلى إعداد وإقرار وتنفيذ الموازنة العامة ومن ثم الرقابة عليها.

وتحدد القواعد القانونية في السلطة الوطنية الفلسطينية (القانون الأساسي، وقانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998) المرجعيات والإجراءات الواجبة لإعداد الموازنة، وآليات اعتماد المجلس التشريعي لها، وكيفية تنفيذها، والمؤسسات المنوط بها رقابة تنفيذ الموازنة، وحدود مسؤولياتها لتحقيق الشفافية وحسن استخدام المال العام، بالإضافة إلى كونها أداة المساءلة السنوية للحكومة أمام المجلس التشريعي.

وتشكل الوسائل المالية أدوات العمل الأساسية في يد السلطة التنفيذية لبلوغ الغايات التنموية، ولا يمكن فصل القضايا المالية واقعيًا عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية. فمع تحول نمط الدولة من المفهوم التقليدي الليبرالي الذي يقوم على فكرة حياد الدولة حيال القضايا الاجتماعية والاقتصادية إلى الدولة المتدخلة، استجابة لانتشار مفاهيم العدالة الاجتماعية، وضرورة توزيع الدخل القومي توزيعاً عادلاً بين الفئات الاجتماعية، فلم يعد بإمكان أي دولة أن تهمل الفئات المحرومة، عدا عن كون ذلك غير إنساني، فكثيراً ما يؤدي إلى مشكلات اجتماعية معقدة.¹

¹ حسن عواضة، المالية العامة: دراسة مقارنة، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، [د.ت]، ص 6.

تهدف هذه الدراسة إلى القاء الضوء على الإطار القانوني لدورة الموازنة العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية، والموازنة في الواقع الفلسطيني، والاطلاع على خصائص الموازنة وأنماطها.

تعريف الموازنة العامة

يتم التعبير عن السياسة المالية لأي حكومة من خلال مشروع قانون الموازنة السنوية الذي تتقدم به للسلطة التشريعية من أجل إقراره كقانون، ويمكن تعريف الموازنة على أنها «وثيقة تحوي كلمات وأرقام وتقتصر النفقات لأغراض وبنود معينة، كسلوك مقصود، أو تنبؤ لتحقيق أهداف وسياسات معينة، أو كسلسلة من الأهداف وتحديد تكاليف إنجازها، أو كجهاز وأداة للاختبار من بين بدائل الإنفاق أو كخطة، أو كعقد بين البرلمان والسلطة التنفيذية، أو كمجموعة لالتزامات متبادلة ورقابة متبادلة»².

ومن المفترض أن تعكس الموازنة المعدة من سنة إلى أخرى التطورات التي تطرأ على الأداء المالي الحكومي وعلى الأداء الاقتصادي الكلي من جهة، وترسيم التوجهات والسياسات الاقتصادية الاجتماعية المستقبلية من جهة أخرى.

أما في فلسطين فيعرفها قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998 بأنها «برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة، ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والتحصيلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات الأخرى».

مفهوم الموازنة والمساءلة

تعتبر فكرة الموازنة العامة للدولة فكرة حديثة نسبياً، فلم تكن الموازنة في الماضي كما هي عليه الآن³، فقد مرت بمراحل تطور متعددة، كانت المرحلة الأولى عندما طالب

² خالد الخطيب، أحمد شامية، أسس المالية العامة، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2003، ص 270.

³ أورد د. حسن عواضة في كتابه "المالية العامة"، مصدر سابق، ص. 35. أن أول من استخدم طريقة جمع الإيرادات والنفقات في قائمتين متقابلتين الجمهوريات الإيطالية (جنوى، والبندقية، وفلورنسة).

البرلمان الإنكليزي الملك بمبدأ عدم فرض الضرائب إلا بعد موافقة البرلمان⁴، ولما سلمت السلطة بهذا المبدأ. طلب ممثلو الشعب أن يراقبوا إنفاق حصيلة الضرائب، وناقشوا الأسباب التي تدعو إلى فرض الضرائب، ثم انتقل ممثلو الشعب إلى تأكيد حقهم في مناقشة الإيرادات والنفقات كافة وأوجه استخدامها، ثم أصرروا على أن تكون موافقتهم على الجباية والإنفاق دورية، أي تتجدد كل سنة. عندها خرجت الموازنة بمفهومها الحديث إلى حيز الوجود. وقد استمر النضال نحو تقديم حساب ختامي، أي ما تحقق من إيرادات وصرف من نفقات فعلياً خلال السنة المنصرمة؛ لتتأكد من صحة التقديرات التي قدمتها الحكومة عن تلك السنة، والالتزامات التي تقدمت بها إلى البرلمان.

وبالرغم من أن هذا الجزء من النضال هام، إلا أن تطور مفهوم المساءلة «والتطور التقني» بات يفرض ليس فقط المصادقة المسبقة من قبل البرلمان على الموازنة العامة، بل متابعة تنفيذ الموازنة بتقديم تقارير خلال السنة المالية سواء كانت شهرية، أو ربع سنوية، أو نصف سنوية لمراقبة حركة الإيرادات والنفقات والانحرافات التي يمكن أن تحصل خلال السنة المالية، سواء للإيرادات أو النفقات للوقوف على أوجه الخلل الحاصل أثناء التنفيذ⁵.

الموازنة العامة والشفافية

يفيد مفهوم الشفافية الوضوح داخل المؤسسة وفي العلاقة مع المواطنين (المتفاعلين من الخدمة أو مموليها) وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف. وهذا ينطبق على أعمال الحكومة بشكل عام والموازنة بشكل خاص. ويجب أن يحصل ممثلو الشعب وكذلك المواطنون على كامل المعلومات حول نشاطات الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل من خلال نشرها في إطار واضح وضمن قنوات إدارية ذات مرجعية قانونية.

⁴ عندما اضطر الملك شارل الأول الخضوع لتقرير البرلمان الإنكليزي عام 1628 عدم قانونية كل ضريبة تجبى دون موافقته، وأصدر الملك وثيقة «إعلان الحقوق» Petition of rights التي تقرر فيها ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب. وفي «دستور الحقوق» Bill of right عام 1688 نصت على عدم مشروعية جباية أية أموال إلا بالقدر وفي المواعيد وبالكيفية التي يأذن بها البرلمان. انظر حسن عواضة، مصدر سابق، ص. 36.

⁵ في ولاية فلوريدا هناك ربط بين الجهاز المركزي للخزينة في وزارة المالية ولجنة الموازنة في البرلمان، ويستطيع أعضاء اللجنة أن يطلعوا على كافة التحركات للمعاملات المالية (النفقات والإيرادات).

ويفترض أن تحدد وثائق الموازنة أهدافها السياسية وإطار الاقتصاد الكلي وتوجهات الموازنة الأساسية، وأبرز المخاطر التي يمكن تلمسها. ولا بد من تصنيف توقعات الموازنة وعرضها بحيث تسهل تحليل السياسات وتعزيز الشفافية. كما يجب أن تحدد آليات التنفيذ والمتابعة. ويتوجب أن تتسم التقارير التي ترفع عن تنفيذ الموازنة في مواعيدها القانونية بالشمولية والمصادقية، مع الإشارة إلى درجة تباينها مع توقعات مشروع الموازنة عند إقراره (اعتماده) في المجلس التشريعي.⁶

الأهمية الاجتماعية للموازنة

كانت القاعدة الأساسية في الموازنة سابقاً هي تأمين التوازن بين النفقات والإيرادات، إلى أن أصبحت موازنة الدولة جزءاً من الموازنة التنموية أو الخطة الوطنية، وأداة فاعلة لتحقيق أهدافها والأولويات التي تضمنتها، وأصبحت القاعدة الأساسية هي التوازن الاقتصادي والاجتماعي العام في الدولة، توازن الإنتاج والمبادرات، توازن توزيع الثروات والمخاطر الاجتماعية... الخ، ولو حصل ذلك على حساب عجز مؤقت في الموازنة المالية. وقد حل محل «حياد» النفقات العامة و«حياد» الضرائب، مفهوم استخدام النفقات والإيرادات في سبيل غايات تدخلية (اجتماعية واقتصادية). فدولة «الرعاية الاجتماعية» تأخذ زمام المبادرة من أجل التنمية والعدالة الاجتماعية وفق خطة تنموية تشمل كافة المجالات ومناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

بشكل أساسي تسهم الموازنة العامة في تحقيق العدالة الاجتماعية باقتطاعها جزءاً من مداخيل الأغنياء بواسطة الضرائب التصاعدية لإنفاقه على الخدمات الاجتماعية الصحية والتعليمية والإعانات الاجتماعية للفئات المهمشة أو تلك المحرومة.

وتعمل السياسات التي تتبناها الحكومة في الموازنة العامة على تطوير الأطر المجتمعية،

⁶ أوردها يواكيم فهنر، ويني بيانما، البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي، بيروت: الاتحاد البرلماني العربي؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ معهد البنك الدولي؛ صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، [د.ت]، ص 18.

سواء تلك التي تتعلق بتحقيق المساواة بين الجنسين ، أو الرفع من مكانة المرأة في المجتمع أو دفع العملية التعليمية وتطويرها ، أو تحسين خدمات الرعاية الصحية ، واتباع سياسات التوظيف القائمة على الكفاءة والمنافسة .

وتكمن أهمية الموازنة من الناحية الاجتماعية ليس فقط في توفير الإعانة للفئات المحرومة أو المهمشة « الأطفال ، الأسر الفقيرة ، المعاقين ، . . . » بل في تعزيز المشاركة وفق مفهوم تعادل الحظوظ أو تكافؤ الفرص⁷ ، ومن خلال إنشاء بيئة اقتصادية واجتماعية وثقافية لتمكين الناس من إحراز أهداف التنمية الاجتماعية ، واستئصال الفقر ، وتحقيق المساواة بين النساء والرجال ، والحصول الشامل على التعليم والرعاية الاجتماعية . وإعادة المكانة لهذه الفئات ضمن القوى الفاعلة في المجتمع . وذلك من خلال توفير الاعتمادات للبرامج الداعمة للنوع الاجتماعي والمشاركة المجتمعية في التنمية .

⁷ يعني مفهوم تكافؤ الفرص : تهيئة الإمكانيات المادية والمعنوية لكافة الأفراد بالتساوي دون عقبات ، بحيث تكون مكانة كل شخص مستمدة من كفاءته الطبيعية .

الفصل الأول

خصائص الموازنة العامة وأنماطها

تعتبر الموازنة العامة من أهم أدوات التخطيط المالي، كونها الأداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها في كيفية استغلال الموارد وعملية توزيعها. ومن المعلوم أنه ليس هناك دولة تملك قدرة للحصول على موارد غير محددة بصرف النظر عن مدى ثرائها، لذلك فإن أسس إعداد الموازنة العامة تركز في عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة، أي بالكيفية التي يتم من خلالها تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع باستخدام موارد. كما تمثل عملية إعداد الموازنة الوسيلة التي تتجسد من خلالها الخطط على الواقع الفعلي، ولهذا، فإن هذه العملية تمثل عنصرا مهما في عملية التخطيط التنموي، واستمرارا للتنمية الاقتصادية ذاتها، بالإضافة إلى عنصر أساسي في نظام الإدارة المالية. ويؤثر إعداد الموازنة في عملية تنفيذ البرامج والمشروعات التنموية؛ لأنه يتولى تخطيطها وتوزيعها.

وبتوسيع مفهوم دور الدولة وتطوره، بات مفهوم الموازنة العامة يأخذ اتجاهات وأبعادا تعبر بشكل رئيس عن طبيعة العناصر الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المالية والنقدية.

أولا : خصائص الموازنة العامة⁸

بما أن الموازنة العامة هي تعبير مالي لبرنامج عمل معتمد تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقا للأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة. لذا يمكن تحديد خصائص الموازنة بما يلي:

- تعبير مالي لبرنامج العمل الحكومي، فالموازنة ما هي إلا انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وهي بذلك تشكل الخطة المالية السنوية للبرنامج الحكومي المنوي القيام به للسنة المعينة.

⁸ نصر عبد الكريم، نائل موسى، الموازنة العامة الفلسطينية، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، المجلد 14، العدد 2، حزيران 2000، ص ص 665-666.

- برنامج العمل الذي تعترم الحكومة تنفيذه، وهذا يعني أن الموازنة برنامج عمل تلتزم الحكومة بتنفيذه في السنة المعينة، وهي لهذا تُبنى على دراسات مستقبلية تضع نصب عينها إمكانيات التغيير الداخلي الاقتصادي والاجتماعي، واتجاهات المتغيرات الدولية الاقتصادية منها على الأخص .
- برنامج العمل المعتمد، فميزانية الدولة لا تكتسب هذا الاسم في الدولة الديمقراطية إلا بعد عرضها على السلطة التشريعية والموافقة عليها، أما قبل ذلك فهي لا تعدو عن كونها مشروعاً أو مقترحاً بموازنة .
- دورية الموازنة، هذا يعني أنها محددة بفترة زمنية معينة قابلة للتجديد، وأنها غير ثابتة، بحيث أن جانب النفقات وجانب الإيرادات غير ثابت على مر السنين، وقابل للتنبؤ والتكيف مع مرور الزمن .

ثانياً: الطبيعة القانونية للموازنة العامة⁹

تقوم السلطة التنفيذية في معظم الدول بتحضير الموازنة، ثم عرضها على السلطة التشريعية لإقرارها، فإذا أقرتها السلطة التشريعية صدر بها قانون من المفضل أن يسمى « بقانون ربط الموازنة » وذلك تمييزاً له عن قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية . أما الموازنة نفسها فإنها تعتبر، رغم إقرارها من السلطة التشريعية، عملاً إدارياً لا من حيث الموضوع فحسب، بل من ناحية الشكل أيضاً، فهي خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الإنفاق والإيرادات عن مدة معينة، (وهذا اختصاص من اختصاصاتها) والسلطة التنفيذية كما هو معلوم تمارس اختصاصها في شكل قرارات إدارية . أما ما سمي بقانون ربط الموازنة فإنه يعد عملاً تشريعياً من حيث الشكل فقط، لأنه لا يتضمن أية قواعد عامة جديدة، ولا يعطي للحكومة سلطة أو حقاً لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين النافذة . فالإيرادات التي تقوم السلطة الوطنية بتحصيلها والنفقات التي يؤذن لها بالقيام بها، كلها لا تكون إلا وفقاً لقوانين نافذة وسارية المفعول منذ فترة زمنية سابقة .

⁹ انظر : لجنة الموازنة والشؤون المالية، قانون المالية العامة للسنة المالية 2004، فلسطين : المجلس التشريعي الفلسطيني، 2004، ص 5 .

أحياناً، تنتهز السلطة التنفيذية فرصة تقديم الموازنة للسلطة التشريعية للاعتماد، فتلحق بها تشريعات «حقيقية»، أي قوانين من حيث الشكل والموضوع، وفي مثل هذه الحالة ينطوي قانون الموازنة على عنصرين متميزين: الموازنة وهي قانون من الناحية الشكلية وعمل إداري من الناحية الموضوعية، والتشريعات الملحقة بها وهي قوانين من حيث الشكل والموضوع. ومثل هذا الموضوع لا يمكن القيام به في السلطة الوطنية الفلسطينية؛ لأن القانون الأساسي، وقانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي أكدت أن تكون هناك جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة دون أن تكون هناك مشاريع قوانين أخرى.

ثالثاً: المبادئ الأساسية للموازنة العامة¹⁰

تعد مبادئ الموازنة العامة قواعد نظرية، وتختلف قيمة هذه المبادئ في الزمان والمكان حسب القوانين السارية لكل بلد، وقد تطورت هذه المبادئ مع تطور مفهوم المالية العامة.

وهناك العديد من المبادئ التي تحكم تحضير الموازنة وتقديمها إلى السلطة التشريعية لإقرارها، وهي ترجمة للقواعد الإدارية والسياسية للموازنة، ويمكن إجمالها كما يلي:

1. مبدأ وحدة الموازنة:

يعني مبدأ وحدة الخزينة إدراج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، فلا تنظم الدولة سوى موازنة واحدة، تتضمن مختلف أوجه النفقات والإيرادات، مهما اختلفت مصادرها ومهما تعددت المؤسسات والهيئات العامة التي يقتضيها تنظيم الدولة الإداري. وينتج عن هذا المبدأ أن تعرض الموازنة على السلطة التشريعية بوثيقة واحدة تنظم مختلف أوجه أنشطة الدولة المالية، ولا فرق بين أن يتم عرض هذه الوثيقة دفعة واحدة أو على مراحل.

¹⁰ المصدر السابق، ص 13-15.

والأخذ بهذا المبدأ يسهل من معرفة المركز المالي للدولة، وذلك بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الإيرادات، والاطلاع على الأوضاع المالية للدولة على حقيقتها بالإضافة إلى ذلك، فإن الأخذ بهذا المبدأ يسهل على السلطة التشريعية مهمة مراقبة الموازنة.

2. مبدأ شمول الموازنة

يقصد بمبدأ شمول الموازنة أو الموازنة الإجمالية أن تشمل موازنة الدولة جميع نفقاتها، وجميع إيراداتها دون إخفاء أو نسيان، ودون إجراء أي خصم أو تقاص بين أي إيراد من إيرادات الدولة، وأية نفقة من نفقاتها ومعنى ذلك أنه لا يجوز:

- تخصيص أي نوع من أنواع الإيرادات العامة لتغطية نفقة بذاتها أو بإدارة من الإدارات العامة.

- عدم خصم نفقات أي إدارة أو مؤسسة من إيراداتها.

وبالرغم من أن مبدأ وحدة الموازنة يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة لموازنة الدولة، فإن مبدأ شمولية الموازنة يرمي إلى أن يسجل بالتفصيل في هذه الوثيقة كل تقدير بنفقة، وكل تقدير بإيراد، دون إحداث مقاصة بين نفقات أحد المرافق وبين إيراداته، على نحو لا يظهر معه في الموازنة سوى رصيد هذا المرفق.

بالإضافة إلى ما تقدم فإن قاعدة شمولية «عمومية» الموازنة تستهدف إحكام رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة.

3. مبدأ سنوية الموازنة:

يقصد بمبدأ سنوية الموازنة، أن يتم تقدير نفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية ولمدة سنة واحدة، أي أن لكل سنة موازنة مستقلة بنفقاتها وإيراداتها عن موازنة السنة السابقة وعن موازنة السنة اللاحقة. ويعني هذا المبدأ أن الموازنة العامة يجب أن تقر بواسطة اعتماد سنوي من السلطة التشريعية، ومادام هذا الاعتماد لم يجدد، فإن الحكومة لا تستطيع

إنفاق أي مبلغ من مبالغ الموازنة . والأخذ بهذه القاعدة يكفل دوام الرقابة السياسية من السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية ، كما تعني هذه القاعدة التزام الحكومة بإنفاق المبالغ المدرجة بالموازنة ، وتحصيل الإيرادات الواردة فيها خلال فترة تنفيذها ، أي خلال السنة المالية للموازنة .

4. مبدأ توازن الموازنة:

يعني مبدأ توازن الموازنة أن تتساوى نفقات الدولة العادية العامة مع إيراداتها العادية العامة بشكل دوري ومنظم ؛ لتفادي مخاطر وجود عجز في الموازنة . إذ أن وجود عجز يعني لجوء الدولة إلى الاقتراض أو الإصدار النقدي لتغطيته ، وبالتالي الدخول في حلقة تضخمية تندهور فيها قيمة النقود الحقيقية .

رابعا: أنماط الموازنة العامة¹¹ Budget Formats

يمكن تحديد أربعة أنماط للموازنة العامة هي :

● موازنة البنود Line-item Budget

يبدأ هذا النمط بتحديد البنود المعتمدة للإنفاق وتشمل عادة الرواتب ، والبنود التشغيلية ؛ التلفونات ، والاجور العقارية ، ومهمات السفر ، والكهرباء والماء وغير ذلك ، والبنود التحويلية ، والبنود الرأسمالية والتطويرية . وتعتبر الموازنات وفقاً لهذا النوع عبارة عن مجموعة أو تقارير أو قوائم ؛ لإعطاء المعلومات والبيانات للسلطة التشريعية عن عمليات الصرف التي قامت بها السلطة التنفيذية ، أي أن الغرض كان رقابياً صرفاً . والتقسيم الأساس للموازنة التقليدية هو تقسيم جهة الإنفاق بحسب الوحدة الحكومية أو بحسب بند النفقة .

والغاية هنا هي تصنيف الإنفاق بالكميات والغايات الواجب الحصول عليها لتحقيق

¹¹ جميل خريسات ، موازنة الأداء بين النظرية والتطبيق ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ؛ ادارة البحوث والدراسات ، 1995 ، ص ص 18-28 .

أهداف المؤسسة، ومن ثم خدمة السياسة العليا للحكومة. وتكون غايات الإنفاق (بنود الإنفاق) محددة، كل بند على حدة، مع المخصصات المالية له. فالضبط وتحديد المسؤولية عنصرا أساسيان في موازنة البنود.

● موازنة البرامج والأداء programs and performance Budget

تتكون موازنة البرامج والأداء من مجموعة الأساليب التي بواسطتها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت، وساعات العمل والمواد.¹²

ترتكز موازنة البرامج والأداء على:

أ. تحديد الأهداف من العمل الحكومي وتقسيمها على مجموعة من الوزارات والوحدات الإدارية الأخرى، التي تشارك في تنفيذ أحد هذه الأهداف، وتقسيمها في كل وحدة إدارية إلى مجموعة من البرامج، وتحديد الأنشطة اللازمة لتنفيذها.

ب. تعديل النظام كأحد أدوات الإدارة المالية العامة، ليشمل استخدام محاسبة التكاليف.

ج. تحديد وسائل قياس الأداء، وذلك بتحديد أدوات هذا القياس؛ النسب المئوية ومعدلات الأداء والمؤشرات الاجتماعية.

تعد أهم خصائص موازنة البرامج والأداء:

1. تهتم بالبرامج والأنشطة التي يعهد إلى الوحدات الإدارية مهمة تنفيذها أو القيام بها، وبناء على هذا فإنه يتحدد نطاق القياس المالي بمجموعة من البرامج مقسمة إلى أنشطة ومشاريع فرعية، ويهدف القياس المالي إلى تحديد تكلفة كل برنامج على حده، كما أن عملية إعداد الموازنة في صورتها النهائية تمثل حجم الإنفاق عن سنة مالية بشكل برامج.

¹² خالد الخطيب، أحمد شامية، مصدر سابق، ص 312.

2. تصنيف الموازنة تصنيفاً وظيفياً طبقاً للبرامج التي تزمع الحكومة القيام بها، فيتم إعداد الموازنة في شكل مجموعة من البرامج بما فيها تكاليف تنفيذها، ويعكس هذا التصنيف اختصاصات الحكومة والوظائف التي تحاول القيام بها عن طريق الإنفاق.

3. ينطبق مبدأ سنوية الموازنة على البرامج والأداء، مع ربطها بفترة البرامج والأنشطة لكل وحدة إدارية على حدة، وبالتالي يهتم هذا النوع بتكاليف التنفيذ المطلوب تمويلها خلال سنة مالية واحدة.

4. تتطلب موازنة البرامج والأداء وجود متخصصين في العلوم الإدارية الحديثة، مثل محاسبة التكاليف، والمحاسبة الإدارية، وأساليب التحليل المالي في أجهزة الدولة.

● موازنة التخطيط والبرمجة *planning programming and budget system*

تعتبر موازنة التخطيط والبرمجة أداة للتخطيط، ووسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة اللازمة لتحقيق أهداف معينة، أو لتعديل تلك الأهداف، وتسعى إلى محاولة تبرير قرارات المخطط، وتنظر إلى البرامج والأنشطة الحكومية على أنها مجرد وسائل، تهدف إلى تحويل الموارد العامة، وعوامل الإنتاج إلى منتجات نهائية، هي الأهداف المطلوب تحقيقها.

ولا تلتزم موازنة التخطيط والبرمجة بمبدأ سنوية الموازنة، حيث أنها ترتبط أساساً بأهداف محددة يتم تحقيقها على مدى يزيد عن السنة، ويتم تبويب الموازنة طبقاً للأهداف العامة التي تحاول الحكومة تحقيقها، مع إظهار البرامج والأنشطة الحكومية كوسائل لتحقيق الأهداف. ويقصد بهذا القياس تكلفة تحقيق كل هدف على حده بغض النظر عن الوحدات الإدارية التي تتولى عملية التنفيذ.

● الموازنة الصفريّة Zero Base Planning

تعد الموازنة الصفريّة نظاماً يفترض عدم وجود أية خدمات أو نفقات في البداية، ويعمل من أجل الحصول على مجموعة من النتائج أو المخرجات، مع الأخذ بعين الاعتبار الحد الأدنى للتكلفة وتقييم مدى فاعلية الإنفاق وفقاً لهذا الاعتبار.

أي بمعنى آخر، يجب أن يعتبر القائمون على إعداد الموازنة في الوحدات الإدارية، أن موازنتهم التي يعملون من خلالها لا يوجد فيها أي مخصص، وإنما تكون صفراً، وبالتالي يجب أن يضع هؤلاء أهدافاً وبرامج مبررة للحصول على مخصصات دقيقة، وتبقي على الحد الأدنى من التكلفة من ناحية ثانية، ومن ناحية أخرى يجب الاعتبار عند وضع أي هدف أو برنامج أنه يبدأ من الصفر، حتى ولو كانت طبيعة هذه المشاريع مستمرة من السنة السابقة، وذلك حتى يتمكن المعدون من تقييم المشروع أو البرنامج واتخاذ القرار بحقه، سواء أكان الاستمرار فيه أو تعديله أو إلغائه.

خامساً: طرق تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة¹³

تثير عملية التقدير مشكلة كيفية تحديد الأرقام الواردة في مشروع الموازنة العامة، والتعرف على الأسس التي تستند إليها عملية التقدير التي تختلف بالنسبة للنفقات العامة عنها بالنسبة للإيرادات العامة، والتي يجب أن تراعي الدقة والمرونة بحيث تأتي هذه التقديرات مطابقة إلى حد كبير للواقع.

1. طريق تقدير النفقات العامة :

لا تثير تقدير النفقات العامة مشاكل كبيرة، ولا يوجد طرق متعددة لتقدير النفقات العامة، بل يتم التقدير عادة بيسر وسهولة. ويتم الاعتماد في تقدير النفقات العامة، على طريقة واحدة هي طريقة التقدير المباشر، ويتم التقدير بموجب هذه الطريقة وفقاً للحاجة المستقبلية المعروفة من قبل العاملين في مختلف الوزارات والهيئات العامة. ولا

¹³ خالد الخطيب، احمد شامية، أسس المالية العامة، مصدر سابق، ص 302-305.

تسبب هذه الطريقة صعوبات فنية، ولا تتطلب سوى أن يقوم القائم على تقدير النفقات العامة بالاعتمادات.

ومن المتعارف عليه أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتجاوز الاعتمادات الواردة في الموازنة العامة، وإذا ما كان هناك ضرورة لهذا التجاوز، فيجب على السلطة التنفيذية أن تحصل على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية.

ولذلك تسمى هذه الاعتمادات بـ «الاعتمادات التحديدية» وهناك نوع آخر، في بعض الدول من الاعتمادات يطلق عليها «الاعتمادات التقديرية» مثلما هو عليه الحال في فرنسا، حيث يتم تقدير بعض النفقات العامة، على وجه التقريب كالمرافق العامة الجديدة، ومبالغ المعاشات (التقاعد) ويجوز للحكومة تجاوز هذه الاعتمادات الموضوعية في الموازنة العامة إذا دعت الحاجة إلى ذلك، شريطة أن يعرض هذا الأمر على السلطة التشريعية، في وقت لاحق، للموافقة على هذا التجاوز، وإن كانت هذه الموافقة صورية على الغالب.

2. طرق تقدير الإيرادات العامة:

يثير تقدير الإيرادات العامة كثيرا من الصعوبات الفنية، ويمكننا التمييز بين عدد من طرق التقدير التي ترمي كل طريقة منها إلى الدقة، والاقتراب من الواقع قدر الإمكان، وتقليل الاختلاف بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المتحققة فعلا، وحتى لا يكون هناك أي اختلال أو ارتباك في المركز المالي للدولة، ويمكن أن نميز ثلاث طرق لتقدير الإيرادات العامة وهي:

أ. الطريقة الأولى: وهي الطريقة التي تعتمد في تقدير الإيرادات العامة على حسابات السنة قبل الأخيرة، وبموجب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات العامة للسنة المالية المقبلة، بالاعتماد على الإيرادات التي تحققت فعلا في السنة قبل الأخيرة، التي عرفت نتائجها من خلال مناقشة حساباتها الختامي، ومثال ذلك، أن يتم الاعتماد على بيانات ونتائج عام 2003 عند التحضير والإعداد لموازنة عام 2005، مع إدخال بعض التعديلات التي تدعو إليها التغيرات المتوقعة في الظروف المالية.

تتميز هذه الطريقة بالبساطة ولا تتطلب جهوداً كبيرة، وتسمى بالطريقة الآلية، وقد كان ينظر إلى هذه الطريقة قديماً على أنها طريقة تتسم بالحذر والتعقل من جانب، وتضع قيوداً على حرية وزير المالية في التقدير، وتقلل من الضغوط والأخطار التي يقع فيها من جانب آخر.

ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تغفل العلاقة الوثيقة بين الإيرادات العامة والأوضاع الاقتصادية المتغيرة والمتقلبة، مثل حالات التقلب والكساد، وهو ما يؤدي إلى عدم دقة تقدير الإيرادات العامة.

فالأوضاع الاقتصادية تتغير وبسرعة، وما لم تتوافق السياسة المالية للدولة معها للتأثير عليها، يكون لذلك الأثر السيئ ليس في الإيرادات العامة فقط، بل يتعدى ذلك ليشمل الوضع الاقتصادي بأكمله.

ب. الطريقة الثانية : طريقة الزيادة السنوية

حاول بعض المالىين الحد من النقد الموجه إلى الطريقة الآلية السابقة، بالتخفيف من آلية التقدير المتبعة، وربطه بطريقة أكثر واقعية مع الاحتفاظ بفكرة الآلية، فاستخدموا طريقة الزيادة النسبية السنوية، ومفاد هذه الطريقة أن يتم تقدير الإيرادات العامة للسنة القادمة، وزيادتها بنسبة مئوية تقدر بمتوسط نسبة الزيادة التي حصلت في الإيرادات العامة، خلال سنوات سابقة 3 أو 5 أو 7 سنوات مثلاً، تراعي في ذلك توقع ارتفاع الدخل القومي، وازدياد النشاط الاقتصادي.

ويعاب على هذه الطريقة أنه لا يمكن اتباعها إلا في سنوات الازدهار، حيث تزداد الإيرادات العامة خلال الفترة بمعدل متزايد وبصورة مؤكدة.

ج. الطريقة الثالثة : طريقة التقدير المباشر :

دفعت العقبات التي تثيرها الطريقتان الآليتان السابقتان إلى استخدام الطريقة المباشرة، ويستعين المسؤولون عن إعداد الموازنة العامة، بمقتضى هذه الطريقة، بجميع البيانات

والمعلومات التي يستطيعون الحصول عليها، لتحديد الإيرادات العامة المتوقعة للعام القادم، ويستخدمون أدوات التحليل الحديثة المختلفة، في الرياضيات والإحصاء لإعطاء فكرة واضحة عن الفترة السابقة، والمرحلة التي يمر بها الاقتصاد والتنبؤ بطريقة أكثر دقة وموضوعية، بالمتغيرات المالية والاقتصادية المختلفة، وبحرية كبيرة، مما يسمح بالوصول إلى تقديرات أقرب إلى الواقع، وأكثر دقة من الطريقتين السابقتين.

سادسا: عمليات تنفيذ الموازنة

يمكن حصر عمليات تنفيذ الموازنة العامة حسب التفصيل التالي :

1. تحصيل الإيرادات العامة

تتولى الوزارات والهيئات العامة والأجهزة الحكومية المختلفة، تحصيل الإيرادات العامة، ولا تستمد تلك الوزارات والأجهزة حقها من قانون الموازنة العامة فحسب، وإنما تستند السلطة التنفيذية في تحصيل الإيرادات العامة إلى التشريعات المالية الصادرة والقوانين الخاصة بفرض الضرائب والرسوم، إضافة إلى قانون الموازنة العامة نفسه.

وتختلف الجهة التي تقوم بتحصيل وجباية الإيرادات العامة، باختلاف نوع الإيراد العام نفسه، فهناك بعض أنواع الإيرادات العامة، تتولى تحصيلها وجبايتها دوائر وأجهزة لا تتبع وزارة المالية، ولكن تستطيع وزارة المالية أن تراقب تحصيل الإيرادات بواسطة موظفين تابعين لها (المدققين الماليين أو المراقبين الماليين). ومن المسلم به أن أرقام مبالغ الإيرادات العامة الواردة في الموازنة العامة، هي أرقام تقريبية (تقديرية) لذلك فإن تنفيذ الموازنة العامة قد يظهر اختلافاً في الأرقام المحصلة الفعلية عن تلك الأرقام المحصلة الفعلية عن تلك الأرقام الواردة في الموازنة العامة.

2. عمليات صرف النفقات العامة

عادة يتجه المقصود بتنفيذ الموازنة العامة إلى جانب آخر، وهو العمليات التي يترتب عليها صرف النفقات العامة. وتحدد عملية صرف النفقات بمقدار الاعتمادات المقررة في الموازنة العامة، والتي تمت موافقة السلطة التشريعية عليها، وتمثل هذه الاعتمادات الحد

الأقصى المسموح به للإنفاق، في الأغراض المحددة لكل اعتماد منها، وتعتمد السلطة التنفيذية في عمليات صرف النفقات العامة على القاعدة المالية المتبعة، وهي قاعدة تخصيص الاعتمادات، أي أن تلتزم السلطة التنفيذية بعدم تحويل اعتماد ما من الغرض المخصص له في الموازنة العامة، إلى إنفاق يهدف غرضاً آخر غير المخصص له .

ويختلف وضع الاختلال، بالزيادة أو بالنقص في النفقات العامة عما هو عليه الحال بالنسبة للإيرادات العامة، فأخطاء التقدير في النفقات العامة لا تعوض بعضها بعضاً، بمعنى أن الاعتمادات الواردة في باب معين لا يجوز تحويلها إلى باب آخر، إلا بعد الحصول على موافقة السلطة التشريعية، وذلك تنفيذاً لقاعدة تخصيص الاعتمادات .

فإذا ما حدث فائض (وفر) في الاعتماد المخصص لغرض معين، فإنه لا يجوز استخدام هذا الوفر، في تغطية غرض آخر، ويلغى في نهاية السنة المالية، ولا يدرج في الموازنة الجديدة، إذا لم تكن هناك حاجة إلى هذا الاعتماد في السنة القادمة .

وإذا ما تبين خلال تنفيذ الموازنة، أن الاعتماد المخصص لغرض معين لا يكفي لتحقيقه، سواء كان ذلك لخطأ في التقدير، أو نتيجة ظروف طارئة، فلا مناص من العودة واللجوء إلى السلطة التشريعية، إما لطلب اعتماد إضافي تكميلي، لاستكمال ما تبقى من العام المالي، أو لطلب اعتمادات إضافية غير عادية؛ لمواجهة النفقات الجديدة التي لم توضع في الموازنة العامة نتيجة للظروف الطارئة .

الفصل الثاني

دورة الموازنة في القانون الفلسطيني

يطلق لفظ دورة الموازنة العامة على المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها الموازنة العامة، تحقيقاً للمسؤوليات المشتركة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. ولكل مرحلة منها خصائصها ومشاكلها ومتطلباتها. وبذلك فإنه من الممكن تقسيم دورة الموازنة العامة لأغراض الدراسة، إلى أربع مراحل متميزة تبدأ بمرحلة التحضير والإعداد، ثم المصادقة (الإقرار) من السلطة التشريعية، ثم مرحلة تنفيذ الموازنة العامة، ومن ثم مرحلة رابعة، ترافق التنفيذ وتعقبها هي مرحلة التدقيق والرقابة.

وإذا ما توافرت هذه المراحل بمسمياتها وتعاقبها الزمني، في جميع أنظمة الموازنات العامة، في مختلف الدول، فإن توزيع المسؤوليات والسلطات المتعلقة بكل مرحلة من المراحل تختلف من دولة إلى أخرى، ويتوقف هذا التوزيع للمسؤوليات ونظام الموازنة العامة في كل دولة على التشريعات المنظمة لها، حيث تُركُّ الإعداد والتنفيذ للسلطة التنفيذية، بينما انفردت السلطة التشريعية، ممثلة بالمجلس النيابي، بحقها في الإجازة والاعتماد، وشاركت في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة.¹⁴

ويمكن تحديد هذه المراحل المتعاقبة في دورة الموازنة في فلسطين، وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998 على النحو التالي:

المرحلة الأولى: مرحلة التحضير والإعداد

تعتبر مرحلة التحضير والإعداد المرحلة الأولى في دورة الموازنة العامة، ومن المتفق عليه أن عملية تحضير وإعداد الموازنة العامة هي عملية إدارية بحثية تختص بها السلطة التنفيذية، في جميع الدول، على اختلاف أنظمتها وهيكلها الاقتصادية والسياسية، حيث تقع على السلطة التنفيذية مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والسياسية

¹⁴ خالد الخطيب؛ أحمد شامية، مصدر سابق، ص. 297.

والمالية الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف، وأن تطالب الحكومة بكل ما تراه ضرورياً لتنفيذ برامجها وسياساتها والقيام بوظائفها.

تتولى وزارة المالية في السطة الوطنية إعداد مشروع الموازنة العامة لتقديمه إلى مجلس الوزراء، وتتميز مرحلة إعداد الموازنة العامة بخطوات أساسية، وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة هي:

1. تبدأ الخطوة الأولى لإعداد موازنة السنة «القادمة» بإعداد أول تقرير مالي شهري في السلطة الوطنية بداية شهر شباط من العام، وفقاً لأحكام المادة (51) من قانون تنظيم الموازنة «تعد دائرة الخزينة في وزارة المالية تقريراً شهرياً موجزاً حول التقدم في تنفيذ الموازنة، وذلك بناء على التقارير التي تقدم من الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة».

2. أما الخطوة الثانية في إعداد الموازنة، فتكون من خلال إعداد وزارة المالية تقريراً في نهاية كل ربع سنة مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة. يتضمن هذا التقرير التطورات المالية، واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات، وكذلك تفسير الانحرافات الهامة، وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام للسلطة الوطنية، ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي، ويقدم الوزير هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي. (المادة 52)

3. وفقاً لأحكام المادة (25) من قانون تنظيم الموازنة العامة، تقدم وزارة المالية بالتعاون مع الجهات المختصة في السطة الوطنية (وزارة التخطيط ووزارة الاقتصاد الوطني بشكل خاص) في الأول من شهر أيار (مايو) من السنة المالية الجارية تقريراً وتحليلاً شاملاً إلى مجلس الوزراء حول الوضع المالي العام، مع توقعات موضوعية لحركة الموارد والالتزامات خلال الفترة المتبقية من السنة المالية، التوصيات لوضع سياسات للاستجابة للتطورات الاقتصادية المتوقعة.

4. خلال شهري أيار/ وحزيران يتوجب على مجلس الوزراء وضع المؤشرات والسياسات الخاصة لإعداد الموازنة العامة للسنة المالية القادمة مسترشداً بتقرير وزارة المالية المقدم إليه في الأول من أيار / مايو . (المادة 25)

5. بناءً على المؤشرات والسياسات الخاصة التي يضعها مجلس الوزراء، تعد دائرة الموازنة تعميم الموازنة على أن يصدر التعميم في الأول من شهر تموز (يوليو) من السنة المالية الجارية، ويستعرض التعميم التوقعات المالية والاقتصادية الشاملة للسنة المالية القادمة، وكذلك المؤشرات والسياسات الاقتصادية والمالية التي حددتها السلطة الوطنية وحدود الإيرادات التي يجب أن تقدر الموازنات على أساسها كما ويتضمن التعميم أسقف النفقات التي يجب على الوزارات والمؤسسات العامة تقدير موازاناتها على ضوءها، وكذلك الخطوط العريضة والواضحة والتعليمات والنماذج والمعلومات والجدول الزمني لإعداد تقديرات الموازنة العامة للسنة القادمة . (المادة 26)

يتضمن تعميم الموازنة النماذج والمعلومات التالية¹⁵ :

أ. كشف يوضح تقديرات النفقات لكل بند رئيس من هيكل الموازنة كما يلي :

1. الإنفاق الفعلي للسنة المالية السابقة .

2. الإنفاق الفعلي للأشهر الستة الأولى، والإنفاق المتوقع للأشهر الستة المتبقية من السنة المالية الجارية .

3. تقديرات النفقات للسنة المالية القادمة .

ويكون الإنفاق الفعلي في كل حالة مقارناً بالاعتمادات المقابلة له في الموازنة العامة .

ب. كشف ملحق لمتطلبات الرواتب والأجور لجميع الوزارات والمؤسسات العامة، ويرفق عند الطلب كشف الوظائف وأسماء ورواتب العاملين فيها .

¹⁵ انظر المادة (28) من قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998 .

ج. كشف منفصل يوضح فيه متطلبات القوى البشرية الإضافية التي يترتب عليها التزامات مالية إضافية مع تقديم التبرير الكامل لمثل تلك الزيادات .

د. كشف بالاحتياجات المالية لشراء السلع والخدمات ، ويجب أن يتفق مع التعليمات والمعايير الصادرة عن الوزارة .

هـ. كشف احتياجات التمويل الرأسمالي طويل المدى ، ويجب أن تكون مقترحات المشاريع الرأسمالية الجديدة مدعومة بتقرير كامل وبالوثائق المناسبة ، ويجب أن تكون متطلبات تمويل المشاريع الرأسمالية تحت التنفيذ، متفقة مع برنامج جدول النفقات الرأسمالية كما حددته دائرة الموازنة ، ويتم تحديث هذا الجدول بالأخذ في الاعتبار العمل السابق والنفقات وزيادة الأسعار .

و. كشف يوضح تقديرات الإيرادات لكل بند رئيس من هيكل الموازنة كما يلي :-

- الإيرادات الفعلية للسنة المالية السابقة .
 - الإيرادات الفعلية للسنة أشهر الأولى ، وتوقعات الإيرادات للسنة أشهر المتبقية من السنة المالية الجارية .
 - تقديرات الإيرادات للسنة المالية القادمة على أساس التعرف والمعايير المطبقة حالياً .
 - إيرادات لمقترحات جديدة ولتعديل التعرف وتقديرات الإيرادات الناتجة عن هذه المقترحات ، ويتم مقارنة الإيرادات الفعلية بالتقديرات المقابلة لها في كل حالة .
6. حتى نهاية شهر أيلول/ سبتمبر ، تعد دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية مسودة مشروع قانون الموازنة ، ولهذه الغاية تتولى الدائرة المسؤوليات والمهام التالية :-
- أ. إعداد الموازنة العامة السنوية للوزارات والمؤسسات العامة في السلطة الوطنية بما في ذلك موازنة التمويل .
 - ب. إعداد نظام جدول تشكيلات الوظائف السنوي للوزارات والمؤسسات العامة وبالتنسيق معها .

- ج . القيام بالدراسات والأبحاث التي يتطلبها إعداد الموازنة العامة وتنفيذها .
- د . دراسة احتياجات الوزارات والمؤسسات العامة للقوى البشرية على مختلف المستويات والمهن والخدمات والتخصصات .
- هـ . دراسة ومناقشة وتقييم جميع الطلبات وكافة البرامج والأعمال والمشاريع التي يطلب رصد مخصصات لها، بعد التأكد من جدواها الاقتصادية وموائمتها للسياسات المالية المعتمدة .
- و . التأكد من عدم الازدواج في التخصيص والبرامج والتمويل ، ولها أن تطلب المعلومات اللازمة لتمكينها من القيام بمهامها .
- ز . الاطلاع على كافة الوثائق والعقود المالية والحسابات للوزارات والمؤسسات العامة .

7 . بعد إنجاز الاتفاقات مع ممثلي الوزارات والمؤسسات العامة ، تضع مسودة الموازنة العامة النهائية آخذة بعين الاعتبار الأولويات التي وضعها مجلس الوزراء، والموارد والعناصر الأخرى ذات العلاقة، وتقدمه إلى مجلس الوزراء في النصف الأول من تشرين أول (أكتوبر) من السنة المالية الجارية كقانون لمجلس الوزراء لدراسته واعتماده .

8 . محتويات مشروع قانون الموازنة العامة

يجب أن يتضمن مشروع قانون الموازنة العامة الجداول التالية :

- أ . جداول تتضمن إجمالي الإيرادات والنفقات المقررة للسنة المالية المقبلة وفق التبويب المتبع في تنظيم الموازنة العامة . المادة (21)
- ب . جدول يبين خلاصة الموازنة العامة للسنة المالية المقبلة حسب تصنيف الإيرادات والنفقات . المادة (21)

- ج . جداول توضح بإيجاز إعادة تقدير الإيرادات والنفقات لآخر سنتين تسبقان سنة الموازنة حسب الأبواب والفصول وفق التبويب المعتمد . المادة (21)
- د . جداول تتضمن النفقات المقدرة للسنة المالية المقبلة حسب الأبواب والفصول وفق التبويب المعتمد . المادة (21)
- هـ . جدول يوضح بإيجاز الوضع المالي والنقدي لحساب الخزينة العام . المادة (21)
- و . جدول يوضح ما للسلطة الوطنية وما عليها من ديون أو قروض قصيرة أو طويلة الأجل داخلية أو خارجية، والخطط المقترحة لتحصيلها أو تسديدها . المادة (21)
- ز . جدول يوضح مساهمات السلطة الوطنية واستثماراتها في الهيئات والشركات المحلية وغير المحلية . المادة (21)
- ح . وصف موجز لبرامج السلطة الوطنية وخططها وأهدافها للسنة المالية المقبلة ضمن بيان الموازنة الذي يقدمه الوزير . المادة (21)
- ط . أي إيضاحات أخرى يرى مجلس الوزراء إضافتها .
- ي . كشف مصنف للإيرادات التقديرية والنفقات المقترحة لكل وزارة أو مؤسسة عامة . ويحدد الكشف الإيرادات والنفقات الفعلية للسنة المالية السابقة، والتقديرات المعدلة للسنة المالية الجارية . (المادة 32)
- ك . أن يحتوي مشروع القانون على المقترحات المتعلقة بتمويل العجز، سواء تلك المقترحات بجمع إيرادات إضافية من خلال الإجراءات الضريبية وغير الضريبية الجديدة، أو الاقتراض الجديد، ويجب أن ينظر إلى مستوى العجز المتوقع كحد أعلى . (المادة 32)
- ل . أما بخصوص المقترحات المتعلقة بالمشاريع الرأسمالية تحت التنفيذ، فيجب

أن تشمل عملية تقييم التقدم الفعلي في ضوء الأهداف المخططة، وكشفاً بالاحتياجات المالية للسنوات المالية القادمة وفي حالة المشاريع الرأسمالية الجديدة، يجب أن يحتوي مشروع قانون الموازنة العامة، على مبررات وتفصيل تنفيذها حتى تمكن المجلس التشريعي من اتخاذ القرارات الملائمة بشأنها. (المادة 33)

9. قبل نهاية شهر تشرين أول/ أكتوبر يتوجب على مجلس الوزراء أن يقر مشروع قانون الموازنة تمهيداً لتقديمها إلى المجلس التشريعي للبدء في الخطوة الثانية، وهي إجراءات إقرارها في المجلس التشريعي والمصادقة عليها. (المادة 31)

المرحلة الثانية: مرحلة اعتماد الموازنة العامة

يعد إيداع مشروع الموازنة العامة لدى البرلمان الخطوة الثانية من مراحل دورة الموازنة، حيث يودع هذا المشروع لدى السلطة التشريعية من قبل رئيس مجلس الوزراء، لدراسته ومناقشته واعتماد إقراره، وفق إجراءات السلطة التشريعية.

يعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة العامة من الحقوق الرئيسة التي تختص بها السلطة التشريعية، والتي اكتسبتها عبر تطور تاريخي، بدأ بضرورة موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب، ثم تبع ذلك ضرورة مراقبتها لإنفاق حصيلة الضرائب، ثم تطورت الموافقة لتصبح ضرورة الموافقة على الموازنة العامة، بجانبها الإيرادات والنفقات. ويتبع المجلس التشريعي الإجراءات التالية لإقرار مشروع قانون الموازنة:

● يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي. (المادة 31)

● يقدم وزير المالية تقريراً إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة متضمناً السياسة المالية المتبعة، والمرتكزات الأساسية للمشروع. (المادة 31)

- يقدم رئيس لجنة الموازنة والشؤون المالية تقريراً إلى المجلس التشريعي بملاحظات اللجنة بشأن ما ورد في مشروع قانون الموازنة العامة، وما ورد في تقرير الوزير، توطئة لاستكمال إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة. (المادة 31)
- يحيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً، وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس. (المادة 3)
- تدرس اللجنة مشروع قانون الموازنة العامة وتعمل على تحليله بمساعدة موظفي المجلس ومستشارين آخرين (مؤسسات وأفراد). وتعد اجتماعات مع وزارة المالية والوزارات، وتناقشها بالمخصصات المحددة في مشروع الموازنة. كما تعد اتفاقيات مع وزارة المالية لتعديل بعض المخصصات (أحياناً).
- تُعد اللجنة تقريراً مفصلاً يحتوي على تحليل المشروع والإيجابيات والمخالفات المتضمنة فيه وتوصياتها.
- يعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير لجنة الموازنة وتوصياتها، فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة، أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إلى المجلس، مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي؛ لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادةه إلى المجلس التشريعي، خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها. (المادة 3)
- يتم التصويت على الموازنة باباً باباً، ومن ثم يتم التصويت على مشروع قانون الموازنة مجمله. (المادة 3)
- وبعد إقرار الموازنة في المجلس التشريعي، لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي. (المادة 3)
- يتوجب أن تستكمل إجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإقراره وإصداره كقانون قبل بداية السنة المالية. فإذا لم يتيسر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة

قبل بدء السنة المالية الجديدة يكون للوزارة سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في القوانين السارية في فلسطين، ويستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 1 / 12 (واحد من الاثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر. (المادة 31)

● ينشر قانون الموازنة العامة بعد إقراره من المجلس التشريعي للإعلام العام والجمهور. (المادة 38)

المرحلة الثالثة: مرحلة تنفيذ الموازنة

يقصد بتنفيذ الموازنة، العمليات التي يتم بواسطتها تحصيل المبالغ الواردة في جانب الإيرادات العامة، وإنفاق المبالغ الواردة في جانب النفقات العامة، وكلما كان تحصيل وإعداد الموازنة العامة محكماً ودقيقاً وموضوعياً، كان تنفيذ الموازنة العامة متطابقاً مع الواقع العملي وقريباً جداً من الأرقام الواردة في الموازنة العامة. وتشكل أحكام قانون الموازنة السند القانوني لوزارة المالية في كيفية تنفيذ الموازنة، وهي على النحو التالي:

I / تتولى وزارة المالية لغاية تنفيذ الموازنة المسؤوليات والمهام التالية¹⁶:

1. وضع الأنظمة وتحديد الإجراءات والتوثيق والحسابات وإعداد التقارير لكل معاملات الدفع والاستلام الناتجة عن تنفيذ الموازنة العامة، بما في ذلك الصناديق الخاصة.
2. وضع القواعد والأنظمة والإجراءات التي تحكم تنفيذ الموازنة العامة، وموازنات الهيئات المحلية، والصناديق الخاصة، وموازنات المؤسسات العامة، والمؤسسات، ووضع الترميز المحاسبي للمعاملات المالية (البند المالي) الخاص بها، بما يتفق وتبويب وتصنيف الموازنة العامة.

¹⁶ انظر المادة (41) من قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998.

3. إدارة النقدية وتنظيم الترتيبات المصرفية للسلطة الوطنية .
4. إدارة مصادر التمويل المختلفة وتنظيمها ورقابتها وضبطها .
5. تجميع الحسابات الدورية والسنوية للمعاملات المالية للسلطة الوطنية والهيئات المحلية والصناديق الخاصة والمؤسسات العامة وإصدار التقارير الدورية لها .
6. تخصيص الأموال للوزارات والمؤسسات العامة على أساس ربع سنوي ، مدعومة بأسقف شهرية نقدية ، وستحدد الأموال المخصصة والأسقف النقدية على أساس توفر المصادر النقدية والأرصدة النقدية غير المنفقة لدى الوزارات والمؤسسات العامة من المخصصات السابقة ، والأولويات النسبية بين المطالب المتنافسة والتزامات الإنفاق المتوقعة .
7. إدارة كل الضمانات والالتزامات الناتجة عن الاقتراض نيابة عن السلطة الوطنية ، وكذلك إدارة كل الأصول المالية للسلطة الوطنية بما في ذلك القروض وسداد الدين .
8. الإشراف على تنفيذ هيكل تصنيف الحسابات ل:-
 - أ. الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة .
 - ب. تقارير الخزينة الشهرية والربع سنوية والسنوية التي تغطي الموازنة العامة وحسابات الصناديق الخاصة .
 - ج. حسابات الأصول المالية والدين للسلطة الوطنية .
 - د. تسجيل ضمانات السلطة الوطنية والالتزامات الأخرى المتعلقة بها .

II/ يتم إنفاق المخصصات المرصودة في قانون الموازنة العامة بناءً على أوامر مالية عامة أو خاصة بموجب حوالات مالية يصدرها وزير المالية . وللوزير المختص صلاحية الإنفاق من مخصصات وزاراته المرصودة في قانون الموازنة العامة وفق ما جاء في المادة (42) من

قانون تنظيم الموازنة. ولا يجوز الصرف على أية نفقة لم يرصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة، كما لا يجوز استخدام المخصصات في غير الغاية التي اعتمدت من أجلها.

III/ يتوجب على جميع الوزارات والمؤسسات العامة تزويد الوزارة ودائرة الموازنة ببيان تفصيلي، يتضمن الإنفاق الشهري الفعلي من مخصصاتها المعتمدة وفق النماذج التي تعدها وزارة المالية، وكذلك الموقف المالي للإيرادات والمنح والمقبوضات الفعلية، وذلك في موعد لا يتجاوز نهاية الأسبوع الأول من الشهر التالي (المادة 46).

المرحلة الرابعة: مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة

تعد الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية «التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة»¹⁷ للتأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري¹⁸، حسبما تحدد في الموازنة العامة، دون إخلال، وحفاظاً على حسن سير الإدارة الحكومية مالياً، وحفاظاً على الأموال العامة.

كما تهدف الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة إلى ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها، واعتمادها لبنود الموازنة العامة، ورغم ما تحققه الرقابة من منافع إلا أنه يجب ألا تتجاوز حدوداً معينة، وإلا فإنها تؤدي إلى عرقلة النشاط المالي، وتؤدي إلى شل حركة الأجهزة الحكومية المختلفة، وتصبح الرقابة وبالاً ليس على مالية الدولية فقط، وإنما على النشاط المالي والاقتصاد ككل.

ويمكن تقسيم أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في فلسطين، من حيث الجهة التي تتولى مهمة الرقابة، إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، ومن حيث التوقيت الزمني إلى رقابة سابقة، ورقابة لاحقة.

¹⁷ إبراهيم شيحا، الإدارة العامة، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983، ص 415.

¹⁸ فؤاد العطار، مبادئ الإدارة العامة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1974، ص 179.

أ. الرقابة الداخلية

يعتبر المدققون الداخليون في كافة الوزارات والمؤسسات العامة موظفين تابعين لوزارة المالية من الناحية الفنية. كما يحق لوزير المالية بعد موافقة مجلس الوزراء أن يعين مدققين ماليين في الوزارات والمؤسسات العامة، لتقديم المشورة لها، ولرقابة تنفيذ الموازنة العامة والالتزام بالمعايير والقواعد المالية، وفي حالة اختلاف الرأي بين المدقق والمدير المالي لأي من الوزارات والمؤسسات العامة، يعرض الأمر على وزير المالية لاتخاذ القرار.¹⁹

يكون لوزارة المالية سلطة التفتيش في أي وقت على السجلات المحاسبية للإيرادات والنفقات لكل الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة.²⁰

ويمكن التمييز بين جهازين للرقابة الداخلية في السلطة الوطنية²¹

وحدات التدقيق المالي في الوزارات والمؤسسات الحكومية

تشمل مهام وحدات التدقيق المالي²² داخل الأجهزة الحكومية التأكد من دقة البيانات المحاسبية وسلامتها، وللمحافظة على أصول المؤسسة، وعلى وجه الخصوص تمارس المهام والمسؤوليات التالية:

1. التأكد من صحة تطبيق التشريعات والسياسات والتعليمات المالية المعمول بها.
2. التحقق من سلامة المعاملات والمستندات المالية والوثائق المعززة لها المتعلقة بالإيرادات والنفقات، ومن صحة التوجيه المحاسبي لها، ومن صحة تسجيلها وترحيلها وترصيدا وتبويبها، وفق الأصول والمبادئ المحاسبية الحكومية والتجارية المتعارف عليها، ووفق التشريعات المعمول بها.
3. التأكد من أن الموارد وأوجه استخدامها قد تمت وفق الأهداف والخطط المالية

¹⁹ انظر المادة (49) من قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998

²⁰ انظر المادة (62) من قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998

²¹ فيما يتعلق بأجهزة الرقابة الداخلية في السلطة الوطنية انظر: جهاد حرب، أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، رام الله: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح)؛ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (امان)، 2003، ص ص 17-30.

²² انظر أحكام المادة (1/53) من التعليمات المالية رقم (1) لسنة 1997 الصادرة عن وزير المالية بتاريخ 1997/1/29.

المرسومة، وأن الانحرافات قد تم إبرازها وتبريرها أو تصويبها .

4. التأكد من أن القوائم المالية قد تم تبويبها حسب الأصول، وأن البيانات الواردة فيها صحيحة .

5. التأكد من حسن استخدام وحفظ السجلات والوثائق المالية حسب الأصول .

6. التأكد من دقة تحليل النتائج المالية .

7. التحقق من مطابقة بيانات سجلات الموجودات على الواقع من خلال الجرد المفاجئ للجوانب المتعلقة بها .

8. إبداء الرأي في أي موضوع ذي صفة أو انعكاسات مالية بناء على طلب الوزارة أو الدائرة أو المؤسسات الرسمية العامة التي ترتبط بها وحدة الرقابة الداخلية .

مديرية الرقابة والتدقيق

تمارس مديرية الرقابة والتدقيق رقابتها على الأجهزة الحكومية عن طريق دائرتين أساسيتين تم تشكيلهما لهذا الغرض هما : دائرة تدقيق النفقات، ودائرة تدقيق الإيرادات . وتلتزم مؤسسات السلطة الوطنية بإرسال جميع معاملاتها ومصروفاتها المسددة لمديرية الرقابة والتدقيق لفحصها وتدقيقها .

اختصاصات دائرة تدقيق النفقات

تختص دائرة تدقيق النفقات بتدقيق كافة نفقات أجهزة ومؤسسات السلطة التنفيذية وبيان مدى انسجامها مع المخصصات المرصودة لها في قانون الموازنة العامة، دون أن يشمل ذلك نفقات الأجهزة الأمنية ومكتب الرئيس، والرواتب فيما يتعلق بالشق العسكري²³ .

²³ باسم بشناق، تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة)، سلسلة تقارير قانونية، رام الله : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ص. 14 .

وتمارس دائرة تدقيق النفقات رقابتها على النحو التالي :

- 1 . تقوم المديرية باستلام نفقات الوزارات والمؤسسات والهيئات بعد الصرف (أي دفعها من الوزارة وتدقيقها ومراجعتها في الوزارة نفسها أصولياً) حسب النظام المعمول به في وزارة المالية .
- 2 . تقوم المديرية باعتماد النفقات المستوفاة أصولياً بعد تدقيقها حسابياً ومستندياً حسب الأصول والنظام والتعليمات المالية، وإرجاع المستندات غير القانونية والمخالفة للنظم والتعليمات للوزارات المعنية .
- 3 . تقوم المديرية بتدقيق المستندات والفواتير المقدمة للتدقيق حسب الأنظمة والتعليمات المعتمدة واعتماد المبالغ أصولياً، وكذلك فحص بنود الصرف حسب الأوامر المالية الصادرة للوزارات المعنية، وفي حدود المبالغ المخصصة لكل بند على حدة، وإرجاع المستندات التي تزيد عن قيمة البنود المسموح بها إلى الوزارات المعنية .
- 4 . تقوم المديرية بإعداد تقرير شهري يبين المبالغ المعتمدة لكل وزارة أو دائرة أو مؤسسة وإرسالها إلى وزارة المالية .
- 5 . تقوم وزارة المالية بعمل سندات قيد يومية حسب البنود المعتمدة، وخصمها من أرصدة الموازنة وفقاً للأمر المالي الصادر لكل وزارة أو للوزارة المعنية بخصمها من السلف المسجلة عليها .

اختصاصات دائرة تدقيق الإيرادات

تختص دائرة تدقيق الإيرادات بتدقيق إيرادات الوزارات والأجهزة الحكومية في السلطة الوطنية الفلسطينية (ضرائب، جمارك، رسوم، . الخ) . وتمارس دائرة تدقيق الإيرادات رقابتها على النحو التالي :

- 1 . تدقيق إيصالات وزارة المالية .
- 2 . تدقيق تقارير التحصيل اليومية من الأجهزة الحكومية المختلفة .

3. مطابقة الإيصالات مع تقارير التحصيل اليومي مع «فيس» الإيداع في البنك .
4. مطابقة «فيس» الإيداع مع كشف حساب البنك .
5. القيام بتدوين جميع المخالفات وإخطار الجهات المعنية بذلك .

ب/ الرقابة الخارجية²⁴

يقصد بالرقابة الخارجية تلك الرقابة التي يشرف عليها جهاز حكومي يتمتع بالاستقلالية التامة عن بقية وزارات ومؤسسات السلطة التنفيذية، ويختص بالرقابة على مختلف فروع الجهاز الحكومي وغير الحكومي، وفق النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لعمله التي تمنحه هذه الصلاحيات. في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، تمارس هيئة الرقابة العامة هذا النوع من الرقابة الخارجية.²⁵

وتعتبر الرقابة الخارجية، أو كما يطلق عليها الرقابة عن طريق هيئة مستقلة، أكثر أهمية من كل من الرقابة الإدارية (الداخلية) ورقابة السلطة التشريعية؛ وذلك لأن الرقابة الإدارية ليست إلا رقابة من الإدارة (السلطة التنفيذية) على نفسها، طبقاً لما وضعت من قواعد مالية. كما تعتبر الرقابة التشريعية غير كافية، حيث لا تستطيع هذه السلطة أن تعرف تفاصيل تنفيذ الموازنة العامة والعمليات المختلفة المرتبطة بعملية التنفيذ.²⁶

يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بمراقبة إيرادات ونفقات الوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية، والصناديق الخاصة وطرق تحصيلها وصرفها، وعليه تقديم تقرير سنوي شامل للرئيس والمجلس التشريعي تتضمن جميع الملاحظات والآراء والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها. (المادة 18) وهذا النص جاء منسجماً مع أحكام المادة (96) من القانون الأساسي «يقدم الديوان (الرقابة المالية والإدارية) لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته».

²⁴ انظر جهاد حرب، أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، مصدر سابق، ص 32-54.

²⁵ باسم بشناق، مصدر سابق، ص 5.

²⁶ خالد الخطيب؛ أحمد شامية، مصدر سابق، ص 322.

وتقوم هيئة الرقابة العامة حتى الآن بمهام ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث تمنح المادة (10) من قانون هيئة الرقابة العامة رقم (17) لسنة 1995 الهيئة الرقابة المالية²⁷ على كافة الأجهزة والمؤسسات الخاضعة لرقابتها على النحو التالي:

أ. مراقبة حسابات الجهات الحكومية والمؤسسات العامة والهيئات المحلية، والتثبت من أن التصرفات المالية تمت بطريقة نظامية، ووفقاً للقوانين والتعليمات المقررة، والنظم المحاسبية المتعارف عليها، والقواعد العامة للموازنة.

ب. مراجعة حسابات المعاش والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات من حيث مشروعيتها.

ج. رقابة على الأشخاص التي تستفيد من الأموال العامة من حيث صحة التصرفات المالية.

د. مراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين (فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور . . . الخ) من حيث مشروعيتها.

هـ. مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات المشمولة بالرقابة من حيث مشروعيتها.

و. مراجعة العقود والمناقصات والاتفاقيات المعقودة مع الجهات الخاضعة لرقابتها.

ز. بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها.

ح. مراجعة الحسابات الختامية والموازنات العامة للسلطة، ولمختلف الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.

ط. مراجعة وتدقيق أي مستند أو سجل أو أوراق أخرى، والاطلاع على المعاملات الحسابية والمالية في أي دور من أدوارها.

²⁷ انظر نص المادة (10) من قانون هيئة الرقابة العامة رقم 17 لسنة 1995.

هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة، حيث تكفل دساتير مختلف الدول حق السلطة التشريعية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، أثناء وبعد انتهاء السنة المالية، وتعمل رقابة السلطة التشريعية على التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة يتم، وقد تم، وفقاً لأجازته تلك السلطة، من إيرادات عامة، ونفقات عامة. ويثير تطبيق هذه الرقابة وممارستها فعلياً، بعض النواحي الفنية التي حكمت تطورها وأثرت في فعاليتها ضعفاً وقوة.

يمكن الحديث عن نوعين من الرقابة البرلمانية: الأولى التي يمارسها المجلس التشريعي الفلسطيني أثناء التنفيذ وهي التقارير الربعية، والثانية: بعد التنفيذ وهي إقرار الحساب الختامي:

التقارير ربع السنوية: يفرض قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998 على وزارة المالية تقديم تقرير كل ثلاثة أشهر إلى المجلس التشريعي مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة، كما يتضمن التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع توقعات الحكومة في مشروع قانون الموازنة، وتفسير الانحرافات وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام للسلطة الوطنية، وكذلك يعرض اقتراحات تصحيحية مناسبة لاستعادة التوازن إذا كان ذلك موجبا.²⁹

الحساب الختامي: تشير المادة (66) من قانون تنظيم الموازنة، إلى أن مجلس الوزراء يحيل الحساب الختامي بعد اعتماده إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية لإقراره. ويبيّن الحساب الختامي أرصدة الافتتاح والإقفال للصندوق الموحد والصناديق الخاصة، وتفصيل العمليات المالية التي تمت لمواجهة العجز المالي "إن وجد" وصافي الدين العام المحلي والأجنبي، وتذكر الحسابات أيضاً القروض المعطاة خلال السنة،

²⁸ انظر جهاد حرب، أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، مصدر سابق، ص ص 71-82.

²⁹ انظر المادة (52) من قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998.

والالتزامات المرتبطة بها والناجحة عنها. (المادة 65)

تقوم لجنة الموازنة في المجلس التشريعي بدراسة الحساب الختامي بعد مقارنته بقانون الموازنة المقر من المجلس التشريعي ، ومن ثم دراسة الانحرافات في توقعات الحكومة في مشروع قانون الموازنة، والتأكد من صرف النفقات طبقا للموازنة المقررة. ووفقا لأحكام المادة (62) من القانون الأساسي يقوم المجلس بالتصويت على الحساب الختامي بابا بابا .

الفصل الثالث

دورة الموازنة في الواقع الفلسطيني

شهدت الموازنة العامة الفلسطينية خلال السنوات العشر من عمر السلطة الوطنية تطورات هامة سواء في طريقة إعداد الموازنة العامة أو في مكوناتها ومحتوياتها أو في المجالات التي تغطيها. وسيتم التركيز هنا في قراءة الموازنة العامة في فلسطين من خلال قانوني الموازنة للسنتين الأخيرتين (2003 و2004) وفقاً للترتيب الزمني لدورة الموازنة في فلسطين.

أولاً: إعداد الموازنة

طراً تطور كبير على عمل الحكومة الفلسطينية ووزارة المالية على وجه الخصوص من ناحية الالتزام بقانون تنظيم الموازنة خلال الإعداد لمشروعي قانون الموازنة في السنتين الماضيتين، إلا أنه بقيت العديد من النصوص القانونية غير مفعلة، وهي:

● الإعداد في وزارة المالية

1. ما زال التقرير المالي المنصوص عليه في المادة (25) من قانون تنظيم الموازنة لسنة 1998 والمفترض أن تقدمه وزارة المالية إلى مجلس الوزراء في الأول من شهر أيار (مايو) من كل سنة إلى مجلس الوزراء هو المستخدم. ويحتوي تحليلاً شاملاً حول الوضع المالي العام مع توقعات موضوعية لحركة الموارد والالتزامات خلال الفترة المتبقية من السنة المالية، والتوصيات لوضع سياسات للاستجابة للتطورات الاقتصادية المتوقعة لم يقدم.
2. وبالتالي لم تقم الحكومة (مجلس الوزراء) بإقرار أية مؤشرات أو سياسات لإعداد الموازنة العامة لأية سنة مالية سابقة وفقاً لأحكام المادة (25) من قانون تنظيم الموازنة لسنة 1998.
3. كما يتضح من اجتماعات لجنة الموازنة، أن هنالك خللاً في طبيعة الاتفاقات

التي تجربها دائرة الموازنة في وزارة المالية مع ممثلي الوزارات والمؤسسات العامة فيما يتعلق بموازناتها واحتياجاتها. فلا تضمن وزارة المالية ما تم الاتفاق عليه بينهما، وتتفاجأ الوزارات بالمخصصات الموجودة في بنود مشروع الموازنة، ودائماً تكون هذه المخصصات دون المطلوب.

تعكس هذه الأمور نفسها عند قيام الوزارات والمؤسسات العامة بأعداد موازنتها.

إعداد الموازنة وفقاً للإجراءات المتبعة في المؤسسات العامة

تبدأ إجراءات الإعداد الفعلية للموازنة بداية من توزيع بلاغ الموازنة، ويمكن تلخيص هذه الإجراءات على النحو التالي :-

- توزيع بلاغ الموازنة الذي يحتوي على التعليمات والتوجيهات والنماذج الصادرة من دائرة الموازنة العامة.
- يقوم مسؤولو مراكز المسؤولية «الوزير، الوكيل، المدير العام» بتلقي هذا البلاغ وتحويله إلى المسؤول المالي.
- ثم يتم توزيع هذا البلاغ إلى الدوائر والمديريات والمكاتب الإقليمية.
- يشمل هذا البلاغ على نماذج جاهزة يتم تعبئتها من كافة الوحدات، وهذه النماذج هي - دليل النفقات مع التفاصيل - دليل الإيرادات - جدول تشكيلات الوظائف - كشف بيانات الموظفين - تقدير الرواتب والأجور - وغيرها من النماذج التفصيلية ذات العلاقة.
- بعد تعبئة النماذج يتم إرجاعها إلى مراكز المسؤولية، والتي بدورها تقوم بعمل موازنة تجميعية لمركز المسؤولية بكافة وحداته، ومن ثم ترسل إلى وزارة المالية ليتم معالجتها وإرسالها إلى مجلس الوزراء.

منهجية تعبئة النماذج: ³⁰

لوحظ أنه لا توجد هناك منهجية علمية واضحة في تعبئة النماذج، كما أنه لا يتم التقيد بتعليمات وزارة المالية التفصيلية والتوجيهات، ويتضح ذلك في جانبي تقدير الإنفاق وتقدير الإيرادات. ويمكن إدراج المآخذ التالية على منهجية عمل تعبئة النماذج: -

● فيما يتعلق بتقدير الإيرادات، فإنها تقدر بشكل أوتوماتيكي و ستاتيكي دون الاستناد إلى معلومات دقيقة، ومن ثم يتم وضع نسبة زيادة معينة مثلاً 10%، دون تبرير هذه النسبة بأي أساس علمي للتقدير، فتكون هذه النسبة ارتجالية من قبل المسؤول وحسب خبرته، أو حسب خيرة لجنة الموازنة في الوزارة التي يشكلها المدير العام، التي يلاحظ أنها غير ثابتة، بمعنى أنه ممكن أن تتغير من سنة إلى أخرى، الأمر الذي يعني عدم تراكم الخبرة في بعض مراكز المسؤولية.

● كما أنه لم تتم حتى الآن عمل دراسة منظمة وفقاً للمعايير التقدير العلمية المتعارف عليها، بهدف الحصول على أقرب تقدير للإيرادات، تكون متناسقة مع خطة تطويرية.

● أما فيما يتعلق بالنفقات، فإنها أيضاً تتم بشكل عشوائي دون الاعتماد على معلومات دقيقة، حيث يقوم مسؤول المركز بتقدير احتياجاته بناء على إضافة نسبة عن السنة السابقة، دون الحاجة إلى عمل دراسة منظمة بالاحتياجات المطلوبة، فتكون ميزانية إنفاق لتسيير الاحتياجات وليس ميزانية أداء.

● لذلك تعتمد وزارة المالية معظم النماذج التي يتم تجميعها من وحدات الوزارات (بالموازنات الفرعية)، وبالتالي تكون الموازنات التجميعية التي تشكل الموازنة العامة قائمة على أساس غير دقيق وعشوائي.

● نتيجة لهذه الآلية العشوائية، فإن التوجيهات المتعلقة بتقنين الإنفاق لا يتم الأخذ بها، ويأتي التقنين بعد أن يتم إرسال الموازنات التجميعية إلى وزارة المالية التي بدورها تقوم

³⁰ عمر عبدالرازق؛ اياد الرمال؛ مسيف مسيف، تقييم أداء وزارة المالية الفلسطينية، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2004، ص ص. 70-71.

بالاقتطاع والتخفيض وفقاً للإيرادات المتوقعة والإيرادات الفعلية للسنة السابقة .

● محتويات مشروع قانون الموازنة³¹

1. ما زالت الموازنة العامة الفلسطينية تعتمد في تقسيماتها على نمط «موازنة البنود» التي تهتم في توزيع النفقات واعتمادها على البنود، دون الاهتمام بالبرامج وتقييمها من حيث الأولوية والأداء .
2. لم تتضمن مشاريع الموازنة للسنوات الماضية تفاصيل عن مصادر التمويل (المنح والمساعدات لدعم الخزينة) والبالغ قيمتها 650 مليون دولار، وكذلك لم يتضمن الآلية التي ستستخدم لتغطية العجز في حال عدم التزام الدول المانحة بالدفع .
3. لم تقدم الحكومة جداول تشكيلات الوظائف المبني على أساس هيكل وظيفي وتنظيمي وإداري للجهاز الحكومي، كي تكون الشواغر الوظيفية السنوية مبنية على أساس الهياكل الوظيفية والتنظيمية للوزارات والمؤسسات واحتياجاتها المحددة .
4. لم تتضمن مشاريع قانون الموازنة العامة في الأعوام السابقة الخطط المقترحة لتحصيل أو تسديد الديون قصيرة الأجل وطويلة الأجل وفقاً لأحكام المادة (21) من قانون تنظيم الموازنة .
5. لم تقدم الحكومة في أي من مشاريع الموازنة جدولاً يوضح مساهمات السلطة الوطنية في الهيئات والشركات المحلية وغير المحلية وفقاً لأحكام المادة (21) من قانون تنظيم الموازنة .
6. كذلك لم تتضمن الموازنة المشاريع الرأسمالية تحت التنفيذ ومبالغها ونسبة المنفذ منها والالتزام السنوي لها، مخالفاً بذلك نص المادة (33) من قانون تنظيم الموازنة .
7. على الرغم من التزام الحكومة في سقف الإحداثيات الوظيفية المحددة في قانون

³¹ جهاد حرب، الإصلاح المالي في السلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2004، ص 14 .

الموازنة لسنة 2003، إلا أنه لم يتم ضبط عملية التوظيف وفقا للشواغر المحددة بالقانون³².

8. لم يتم الإفصاح في مشاريع الموازنة عن حجم الدين الداخلي على السلطة الوطنية، على الرغم من التطور الحاصل في مشروع قانون الموازنة لعام 2004 من الناحية القانونية، حيث تم إدخال نص «جديد» المادة (6) في مشروع قانون الموازنة لعام 2004 يسمح لوزارة المالية الاقتراض من البنوك المحلية ما مقداره (140) مليون دولار بحد أقصى دون الحصول على موافقة المجلس التشريعي.

9. لم تتضمن مشاريع الموازنة أية تقارير عن موجودات صندوق التأمين والمعاشات وممتلكاته واستثماراته وآليات عمله.

● احترام مواعيد تقديم الموازنة

شكل عدم احترام الحكومة تقديم مشروع قانون الموازنة خلال السنوات السابقة أحد أهم العوائق التي تحول دون تدقيق المجلس التشريعي بشكل سليم وكاف للموازنة، وبالتالي إقرارها في الموعد القانوني، أي عدم تجاوز الأول من السنة المالية المعد لها الموازنة وفقا لأحكام المادة (3) من قانون تنظيم الموازنة. الجدول التالي يوضح عدم التزام الحكومة بالموعد المحدد قانونا وهو الأول من تشرين ثاني / نوفمبر من كل عام.

³² انظر الجدول الملحق بتقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس التشريعي الخاص بالموازنة العامة لعام 2004.

جدولرقم (1): تواريخ تقديم الموازنة العامة للمجلس التشريعي

السنة المالية	تقديم الموازنة
1997	1997 /3 /15
1998	1998 /3 /13
1999	1999 /7 /14
2000	1999 /11 /17
2001	2001 /3 /11
2002	2002 /1 /31
2003	2002 /12 /31
2004	2003 /12 /3
2005	لم تقدم حتى تاريخ 2005 /1 /12

ثانيا: إقرار الموازنة العامة واعتمادها

أدى عدم تقديم الحكومة لمشروع قانون الموازنة العامة في موعده المحدد قانونا إلى عدم إقرار المجلس التشريعي للموازنة في الموعد المحدد، وهو نهاية السنة، أي قبل بدء العمل بالموازنة في الأول من كانون ثاني / يناير بشكل قانوني . ويمكن إيجاز العيوب في عمل المجلس التشريعي لإقرار الموازنة العامة بما يلي :

1. استئثار لجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس التشريعي بدراسة مشروع قانون الموازنة، دون مشاركة اللجان أو ممثلين عنها في هذه الدراسة .
2. إقرار الموازنة العامة بقراءة واحدة في جلسة خاصة تعقد لإقرار الموازنة مما يتطلب النظر في أحكام قانون تنظيم الموازنة والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، باتجاه إقرار الموازنة بقراءات متعددة على غرار القوانين الأخرى .
3. عدم مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في نقاشات الموازنة العامة أثناء دراستها في لجنة الموازنة .

4. عدم عقد جلسات استماع عامة لمناقشة بنود الموازنة، وأوجه صرف المخصصات الخدمائية (الصحية، والتعليمية، والبطالة، ومخصصات الإعانة الاجتماعية).
5. تحول جلسات الاستماع التي تعقدها لجنة الموازنة مع كبار الموظفين إلى شكاوى بدلا من السؤال والاستفسار عن البرامج التي تنفذها وزاراتهم ومؤسساتهم، والمخصصات المرصودة لها، وكيفية صرفها والأولوية الواجبة لعمل مؤسساتهم.

ثالثا: إجراءات تنفيذ الموازنة في الممارسة³³

يعتري تنفيذ الموازنة العامة العديد من الصعوبات، جزء منها يعود إلى ظروف خارجة عن إرادة وزارة المالية والحكومة، وهي العجز المالي للسلطة الوطنية، سواء جراء احتجاز اسرائيل لأموال المقاصة والتحكم بها، أو للظروف الاقتصادية الصعبة التي تعيشها الأراضي الفلسطينية نتيجة الإغلاق الإسرائيلي، والحواجز وعزل المدن الفلسطينية، ومنع العمال من الدخول إلى إسرائيل، وأخرى تعود لأسباب داخلية قانونية بالأساس هي:

1. لم يتم اعتماد نظام للتدقيق المالي ينظم عمل وصلاحيات مديرية الرقابة والتدقيق، ويفرض التزامات قانونية على الوزارات والمؤسسات الحكومية.
2. لم يتم تطوير أية لوائح أو تعليمات مالية صادرة عن الحكومة الفلسطينية أو وزير المالية حتى الآن سوى التعليمات المالية رقم (1) لسنة 1997 التي تخالف بعض أحكامها قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.
3. لم يتم إصدار أية لوائح من تلك التي نص عليها قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998.
4. عدم الالتزام بسقف النفقات المعتمدة في الكثير من البنود في المخصصات المقررة لبعض الوزارات.³⁴

³³ جهاد حرب، الإصلاح المالي في السلطة الوطنية الفلسطينية، مصدر سابق، ص 13.

³⁴ انظر: قانون الموازنة العامة لسنة 2004.

رابعاً: واقع الرقابة على تنفيذ الموازنة

تشكل الرقابة المالية في السلطة الوطنية أحد عوامل ضعف النظام المالي الفلسطيني . فرغم وجود أجهزة متعددة للرقابة في السلطة الوطنية، إلا أن هذه الأجهزة تعوزها الفاعلية فضلاً عن ضعف وتناقض القواعد القانونية الناظمة لعملها ويمكن تحديد جوانب الخلل بما يلي :

● الرقابة الداخلية

وحدات التدقيق المالي³⁵

1. تتبع وحدات التدقيق المالي في أعمالها للوزارة أو المؤسسة المشكلة لها، وذلك على خلاف ما يتم العمل به في الدول الأخرى، حيث تتبع هذه الوحدات أيضاً لوزارة المالية التي تقوم بتعيينهم في الأجهزة الحكومية .
2. نقص الكوادر البشرية المؤهلة للعمل في وحدات التدقيق المالي، حيث لا تتوفر في بعض العاملين في وحدات الرقابة المالية الكفاءة والخبرة في الأمور المحاسبية والمالية، إذ أن تخصصات بعضهم لا تمت إلى المحاسبة بصلة .
3. عدم كفاية الصلاحيات الممنوحة لوحدات التدقيق المالي التي تمكنها من تحقيق المهام المنوطة بها، إذ تقتصر صلاحية هذه الوحدات على رفع التقارير للرئيس الإداري الأعلى فقط، دون التصويب أو إيقاع العقوبات التأديبية، أو حتى التعاون مع الجهات الرقابية الأخرى دون إذن مسبق من المسؤول الأعلى .
4. عدم وجود حصانة لموظفي وحدات التدقيق المالي، مما يجعلهم عرضة لإجراءات عقابية إذا ما حاولوا تلمس أوجه الخلل والتقصير في أداء وزاراتهم ومؤسساتهم . كما أن هذه الوحدات عرضة للإلغاء في أي وقت .

³⁵ انظر : جهاد حرب، أجهزة الرقابة وانظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، مصدر سابق، ص . 25-30 .

5. بعض الدوائر الحكومية قد أنشأت دوائر للرقابة الداخلية فيها عند وضع الهياكل التنظيمية، إلا أن هذه الدوائر لا تمارس اختصاصاتها على أرض الواقع، كما أن أغلب مديري هذه الدوائر أقل درجة وظيفية من مدراء الدوائر الأخرى (مدراء عامين) داخل المؤسسة التابعة لها.

● دائرة الرقابة والتدقيق في وزارة المالية³⁶

1. عدم وجود نظام للتدقيق المالي ينظم عمل وصلاحيات مديرية الرقابة والتدقيق ويفرض التزامات قانونية على الوزارات والمؤسسات الحكومية. إن غياب مثل هذا النظام يفسح المجال في كثير من الأحيان للتحايل على مديرية الرقابة والتدقيق عن طريق اختلاق مبررات وذرائع مختلفة.
2. عدم موافاة مديرية الرقابة والتدقيق بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة، الأمر الذي يؤدي إلى عدم اعتماد المبالغ المخالفة، وبالتالي إلى عدم إقفالها وتراكمها من سنوات سابقة. وإن كان ذلك ناتج عن عدم توفر سيولة مالية لتغطية النفقات المقررة في الموازنة العامة، وتدوير المخصصات للسنوات اللاحقة.
3. عدم الرد على ملاحظات مديرية الرقابة والتدقيق أو مراسلتها في كثير من الأحيان، أو التأخر في الرد عليها بغير عذر مقبول.
4. التدخل الدائم للأجهزة الأمنية والعسكرية في شؤون الجمارك، الأمر الذي يؤدي إلى عدم قدرة المديرية على ضبط وضمان توريد جميع الأموال المحصلة إلى الخزينة العامة.
5. عدم وجود نظام الحاسب الآلي بمديرية الرقابة والتدقيق مما يعيق السرعة والدقة في إنجاز العمل.

³⁶ أنظر: جهاد حرب، أجهزة الرقابة وانظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، مصدر سابق، ص. 18-24.

6. تركيز مديرية الرقابة والتدقيق في رقابتها على تدقيق النفقات دون الإيرادات؛ مما يجعلها قاصرة عن أداء مهامها على الوجه الأكمل.
7. عدم وجود دليل رقابي يبين أساليب وإجراءات الرقابة على الإيرادات والنفقات.

● الرقابة الخارجية (هيئة الرقابة العامة)³⁷

1. تقتصر صلاحية هيئة الرقابة العامة في التحقيق بما تم اكتشافه من المخالفات المالية ومتابعة الإجراءات التي تتخذها الأجهزة الحكومية في شأنها. أما بالنسبة للمخالفات التي تستوجب التحقيق الجنائي، فتقتصر مهمة هيئة الرقابة العامة على تحويل مرتكبي هذه المخالفات إلى النيابة العامة. وباستثناء الأمور التي تحال إلى النيابة، فإن صلاحية هيئة الرقابة العامة محصورة في إبراز المخالفات للأنظمة المالية والاعتداء على المال العام. ولا تملك هيئة الرقابة العامة بالتالي من الصلاحيات ما يمكنها من اتخاذ أي إجراء يكون ملزماً للجهات التي تم اكتشاف هذه التجاوزات لديها، وذلك على خلاف ما هو متبع لدى أجهزة الرقابة المالية في مختلف الدول، حيث تختص الهيئات المماثلة بمساءلة الموظفين عما يرتكبون من مخالفات مالية³⁸.

2. الحد من قدرة الهيئة على متابعة كبار الموظفين في السلطة دون قرار رئيس السلطة الوطنية، فحسب المادة (13)، إذا تبين من خلال عمليات المراقبة أن هناك موظفاً قام بتجاوزات تستوجب التحقيق الجنائي، جاز لرئيس الهيئة إحالته إلى النيابة العامة للتحقيق، بشرط أن تكون درجة هذا الموظف أقل من درجة مدير عام. أما إذا كان بدرجة مدير عام أو أعلى، يتعين الحصول على موافقة رئيس السلطة التنفيذية. وهذا أمر يحد من صلاحية الهيئة، خاصة أن المخالفات المالية عادة ما تتم من المسؤولين أصحاب الدرجات العليا في الأجهزة الحكومية.

3. يلاحظ أن نصوص قانون هيئة الرقابة العامة ألزمت الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة

³⁷ انظر: جهاد حرب، أجهزة الرقابة وانظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، مصدر سابق، ص 50-52.

³⁸ بشناق (باسم)، مصدر سابق، ص 40.

بتقديم كافة المعلومات المتعلقة بالحسابات والمعلومات المالية اللازمة ، ولكنها افتقرت لوجود نص قانوني يعاقب الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة في حالة عدم استجابتها لمثل هذه الطلبات .

4. يخلو قانون هيئة الرقابة العامة من النص على ما يجب أن يتمتع به موظفوها من ضمانات تكفل أداءهم لما يعهد إليهم من مهام بحرية تامة ، إضافة إلى عدم وجود نظام إداري ومالي خاص بهم .

5. ما زالت هيئة الرقابة العامة لم تقدم أيًا من تقاريرها إلى المجلس التشريعي الفلسطيني ، مما يعني أن رقابتها على المال العام ومراجعة الميزانية والحساب الختامي لم يتم . وإن تم لا يستفاد من عمل الهيئة في هذا الجانب على وجه التحديد ، لفقدان التصريح عن رأي الهيئة باعتبارها الجهة الرقابية في السلطة الوطنية على المال العام .

● الرقابة البرلمانية (المجلس التشريعي الفلسطيني)

يتم تقسيم الرقابة البرلمانية في الحالة الفلسطينية إلى ثلاثة أنواع هي : السابقة والمتمثلة باقرار الموازنة وقد تم التعرض له في الصفحات السابقة ، واثناء التنفيذ والمتمثلة بالتقارير الربع سنوية التي تقدمها وزارة المالية للمجلس التشريعي ، والأسئلة الموجهة إلى وزير المالية حول تنفيذ الموازنة ، والثالثة الرقابة اللاحقة والمتمثلة بمراجعة الحساب الختامي للسنة المالية المنصرمة .

لكن أهم الصعوبات التي تعتري الرقابة المالية للمجلس التشريعي هي :

1. ما زالت تودع التقارير ربع السنوية لدى لجنة الموازنة ولا تعرض على المجلس التشريعي مما يفقدها جزءا هاما من أهميتها المتعلقة بأنها أحد أوجه المساءلة والرقابة البرلمانية .

2. غياب أية نصوص قانونية تتعلق بكيفية إقرار الحساب الختامي والإجراءات الواجبة

في عملية دراسته في النظام الداخلي للمجلس وقانون تنظيم الموازنة لعام 1998
سوى أنه يتم إقراره بالتصويت عليه بابا بابا.³⁹

3. لم تقم لجنة الموازنة في المجلس بعرض الحساب الختامي للسنة المالية 2003 على
الرغم من تقديمه في 15 / 1 / 2004 إلى المجلس، وهو يعد أهم أداة رقابة مالية بيد
المجلس التشريعي .

³⁹ انظر المادة (62) من قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998 .

الفصل الرابع

التوصيات

شهدت الموازنة العامة في السلطة الوطنية تطورات هامة في السنتين الأخيرتين سواء كان ذلك على مستوى مضمون الموازنة، وتعزيز الشفافية، وتوحيد حساباتها، وضبط عملية الإنفاق بالالتزام بالموازنة وتوحيد الأنظمة المحاسبية، في الضفة الغربية وقطاع غزة، أو آلية إعداد الموازنة، ومراحلها وفقا للقانون. إلا أن هنالك ما زال العديد من جوانب الخلل التي تشوب هذا التطور (كما تم توضيحه في الفصل الثالث).

ويبدو من خلال المراجعة التي تمت في هذه الدراسة، أنه يتوجب العمل على تحقيق التالي:

إعداد الموازنة العامة

- ضرورة إعادة النظر في نمط الموازنة العامة من موازنة بنود إلى نمط موازنة البرامج والأداء، وذلك لتطوير بنية الموازنة الفلسطينية وتحسين قياس الفعلية في مؤسسات السلطة الوطنية، وللخروج من قوائم الأرقام "الصماء" الموجودة في الموازنات الفلسطينية إلى موازنة مشاريع وأهداف وخطوات ملموسة.
- ينبغي مراجعة شاملة للبرامج والمشاريع وفق «القاعدة الصفر» التي تتطلب دراسة مدى توافق هذه المشاريع مع الأهداف العامة ومدى جدوى استمرائتها، بهدف اتخاذ قرار موضوعي بخصوص استمرار تمويلها أو تقليصه أو إلغائه.⁴⁰
- يتوجب إشراك مؤسسات المجتمع المدني (مراكز البحث العلمي المختصة، المنظمات غير الحكومية، المؤسسات النسوية، . . . الخ) في عملية إعداد الموازنة في وزارة المالية وفي مناقشة أبعاد الموازنة وإمكانيات تحقيقها للتنمية.
- الاستمرار في تحقيق قدر أكبر من الشفافية في عملية إعداد الموازنة والاهتمام بشكل

⁴⁰ عمر عبد الرازق، هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2002، ص. 50.

إيجابي في تطوير موازنات تراعي النوع الاجتماعي في السلطة الفلسطينية .

في مجال الالتزام بقانون تنظيم الموازنة

- ضرورة التزام الحكومة ووزارة المالية على وجه الخصوص بأحكام قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998 سواء كان في المواعيد المحددة في القانون، أو بالجدول والمعلومات الواجب تضمينها في مشروع قانون الموازنة عند تقديمه للمجلس التشريعي لمراجعته وإقراره، أو عند تنفيذها قانون الموازنة العامة السنوي .
- ضرورة إصدار اللوائح والأنظمة التي نص عليها قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998 .
- ضرورة تقديم ميزانية كافة الصناديق المالية التي تشرف عليها الحكومة، وعلى وجهه الخصوص صندوق التأمين والمعاشات، والسياسات الاستثمارية المتبعة إلى المجلس التشريعي ليتمكن من الرقابة على هذه المؤسسات .
- ينبغي اعتماد معايير معلنة لقياس الأداء في الوزارات والمؤسسات العامة، واعتماد نظام عقوبات للمخالفين، وحوافز للملتزمين بالأطر والإجراءات المختلفة للموازنة وإدارتها .

إقرار الموازنة واعتمادها في المجلس التشريعي

إن تفعيل دور لجنة الموازنة يتطلب إيجاد آليات عمل تحدد مواعيد لإنجاز عملها، وهذا لا يعني الموسمية في عمل اللجنة، أي دراسة مشروع الموازنة فقط عند تقديمها، بل هو برنامج عمل سنوي واضح ومتكامل . ويمكن وضع الآليات في المحاور التالية :

المحور الأول: تحليل ومراجعة الموازنة:

1. تحليل الموازنة (المستوى الفني)

- إجراء معاينة دقيقة لأهداف الموازنة في جانبيها الوظيفي والاقتصادي .
- إجراء معاينة دقيقة للأهداف بعيدة المدى للجهة الحكومية وخططها .
- إجراء مراجعة للتغيرات المالية والمقترحة في أنماط التنظيم وتوظيف العاملين .
- إجراء معاينة ميدانية للمرافق والتحسينات الرأسمالية المقترحة .
- إجراء تقييم للأداء خلال السنة المالية المنتهية مع التدابير المالية وتدابير الكفاءة .
- إجراء إعادة فحص للحاجة إلى البرامج ، والدراية ببرامج مشابهة تقدم خدمات مشابهة .
- إجراء تقييم للقدرة الإدارية للمؤسسة الحكومية المعنية .
- وضع ترتيب بأولويات المؤسسة الحكومية المعنية بالبرامج المشابهة .
- إجراء معاينة لتحديد الشواغر الوظيفية وفقا للهيكل الوظيفي والتنظيمي والإداري للجهاز الحكومي .
- إجراء معاينة لبرامج التدريب والتأهيل للموظفين .
- إجراء مقارنة للرواتب والأجور في المؤسسة الحكومية المعنية وفي المنظمات المنافسة لها .
- إجراء تدقيق حسابي على جميع الأرقام الواردة في الميزانية .

2. العمل الداخلي (المستوى الإداري)

- توزيع موازنات الوزارات على لجان فرعية تُعني بدراستها:
- انتداب عضو من كل لجنة للقيام بمهمة الارتباط مع لجنة الموازنة .

■ تخصص كل عضو من أعضاء لجنة الموازنة في متابعة موازنة وزارة أو أكثر خلال السنة المالية.

■ تشكيل لجنة تنسيق للقيام بمهمة تسهيل تمرير المعلومات.

■ إجراء جلسات استماع لكبار الموظفين في وزارة المالية (دائرة الموازنة) والوزارات المعنية بخصوص موازنتها.

3. العمل مع مؤسسات المجتمع المدني:

■ تسهيل تمرير المعلومات المتعلقة بالموازنة العامة للمؤسسات الأهلية من خلال جعل مكتب لجنة الموازنة نقطة اتصال ما بين اللجنة ومؤسسات القطاع الاهلي، وذلك لتعزيز الشفافية.

■ عقد جلسات استماع عامة لمناقشة بنود الموازنة وأوجه صرف المخصصات الخدمائية الصحية والبطالة ومخصصات الإعانة الاجتماعية... إلخ.

الرقابة على الموازنة في السلطة الوطنية

الرقابة الداخلية

● الإسراع في إقرار نظام مالي ينظم آلية عمل مديرية الرقابة والتدقيق وصلاحياتها، ويلزم الأجهزة الحكومية بتزويد مديرية الرقابة والتدقيق بنتائج أعمالها في الأوقات المحددة، كما يلزمها بالرد على أسئلة المديرية في آجال محددة.

● الإسراع في استكمال إنشاء دائرة التدقيق الداخلي بوزارة المالية، وتحديد مهامها وإجراءات عملها وحدود صلاحياتها وطريقة اختيار موظفيها.

● إصدار نظام خاص من قبل مجلس الوزراء يتعلق بعمل المدققين الماليين. وكذلك استكمال تعيين المراقبين الماليين المنتدبين من وزارة المالية في كافة المؤسسات الحكومية، والتأكيد على تبعيتهم إداريا وماليا لوزارة المالية.

- ضرورة تمتع المراقبين الماليين بالحصانة أثناء تأديتهم عملهم في الرقابة داخل المؤسسة/ الوزارة المنتدب إليها.
- توثيق المعلومات والقرارات والإجراءات لتسهيل عملية التدقيق وتحقيق العدالة في المساءلة.

هيئة الرقابة

1. تنفيذ أحكام المادة (96) من القانون الأساسي فيما يتعلق بعلاقة رئيس هيئة الرقابة العامة بالمجلس التشريعي حيث نصت
 - أ. ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة.
 - ب. ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته.
 - ج. يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني.
2. إعطاء صلاحيات كافية لهيئة الرقابة العامة لتمكينها من تصويب المخالفات والتجاوزات المالية. كذلك يتوجب إعطاؤها صلاحيات تحويل كافة الموظفين على اختلاف درجاتهم إلى النيابة العامة دون أي تمييز في حال اكتشاف تجاوزات تتطلب التحقيق الجنائي.
3. يتوجب بدء هيئة الرقابة العامة بتقديم تقارير سنوية عن دراستها للميزانية والحساب الختامي، وتصرف الوزارات والمؤسسات العامة بالنفقات وجمع الإيرادات للمجلس التشريعي، سواء كان ذلك ضمن تقريرها السنوي أو بتقرير خاص.

الرقابة البرلمانية

1. ضرورة طلب تقارير عن سير عمل المؤسسة الحكومية خلال السنة .
2. إجراء جلسات استماع عامة بخصوص استخدام المال العام والموازنة العامة .
3. استجواب الوزراء وكبار الموظفين حول استخدام المال العام .

الموازنة في فلسطين

الجدول الزمني لإعداد الموازنة

1. بداية شهر شباط :
تعد دائرة الخزينة تقريراً شهرياً حول التقدم في تنفيذ الموازنة . (مادة 51) .
2. نهاية كل ربع سنة :
تعد الوزارة تقريراً مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة يتضمن التطورات المالية . (المادة 52) .
3. الأول من أيار :
وزارة المالية مع الجهات المختصة تقدم تقريراً يحتوي على تحليل شامل عن الوضع المالي العام ، مع توقعات لحركات الموارد والالتزامات والتوصيات لوضع سياسات ، للاستجابة للتطورات الاقتصادية المتوقعة إلى مجلس الوزراء . (المادة 25) .
4. خلال شهري أيار وحزيران :
يضع مجلس الوزراء المؤشرات والسياسات الخاصة لإعداد الموازنة للسنة المالية القادمة . (المادة 26) .
5. الأول من تموز/ يوليو :
إصدار تعميم بلاغ الموازنة يستعرض التوقعات المالية وحدود الإيرادات التي يجب أن تقدر الموازنات على أساسها ، ويتضمن التعميم أسقف النفقات . (المادة 26) .
6. حتى نهاية شهر أيلول :
تدرس دائرة الموازنة موازنات الوزارات والمؤسسات العامة . (المادة 30) .
7. خلال النصف الأول من تشرين الأول :
تقدم وزارة المالية مشروع قانون الموازنة إلى مجلس الوزراء لإقراره . (المادة 30) .
8. الأول من تشرين الثاني :
يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة إلى المجلس التشريعي . (المادة 31) .
9. 31 / كانون الأول :
آخر موعد لإقرار الموازنة . (المادة 3) .

الموازنة الفلسطينية من منظور النوع الاجتماعي

المسوغات وآليات العمل

إعداد: د. هديل رزق-القزاز

الفهرس

69	..... المقدمة
71	..... 1. الموازنة أداة تنموية
92	..... 2. تجارب دولية في إعداد موازنات على أساس النوع الاجتماعي
96	..... 3. آلية عمل ومنهجية تحليل الموازنة العامة من منظور النوع الاجتماعي
104	..... 4. التجربة الفلسطينية في إعداد الموازنة العامة

مقدمة

تنامي في السنوات الأخيرة الاهتمام بموضوع الموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي، كوسيلة لجسر الفجوات التنموية بين الرجال والنساء، وتعزيز التوجه نحو العدالة الاجتماعية، وكأحد مؤشرات الحكم الصالح والشفافية والمساءلة، وكإحدى آليات المشاركة المجتمعية في التنمية. وتوجد حتى الآن محاولات مختلفة في هذا المضمار في أكثر من 50 دولة في العالم، ومازال عدد الدول المهتمة بالموضوع مرشحا للزيادة بسبب اهتمام وكالات التنمية الدولية، والحكومات الوطنية والعديد من مؤسسات المجتمع المدني بالموضوع. وقد قطعت هذه المحاولات أشواطاً مختلفة، وعبرت عن تجارب متنوعة عكست تنوع الأنظمة السياسية ودرجة الالتزام الحكومي بالديمقراطية والعدالة والمساواة، وتنوع الدور التي يمكن لمؤسسات المجتمع المدني أن تقوم به. وقد جاءت بعض هذه المحاولات بمبادرة الحكومة أو البرلمان، وبعضها تم بمبادرات من المجتمع المدني، وأخرى تمت بالشراكة بين الأطراف المعنية.

تركز هذه الورقة على تقديم خلفية عامة عن الموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي، وأهميتها ودورها في تمكين المرأة، ودورها في الإصلاح الإداري والمالي، وتعزيز فرص التنمية البشرية المستدامة. كما تركز الورقة تحديداً على دور مؤسسات ونشيطي المجتمع المدني في إطلاق مبادرات لموازنة حساسة للنوع الاجتماعي، علماً بأن تنوع أنشطة المجتمع المدني وتحديداً في البلدان التي تفتقر فيها البرلمانات إلى القدرة على التحليل، يساهم مساهمة كبيرة في تحليل الموازنة، وتوعية الرأي العام حولها عبر نشرات التوعية وأدلة التدريب والتوعية والإرشاد، وحلقات التدريب. كما يعزز المجتمع المدني دور البرلمان في عملية الموازنة من خلال حملات التأثير والتعبئة والضغط، وتزداد مساهمة المجتمع المدني عندما يفتح النقاش في اللجان والجلسات العامة، وعند تنظيم جلسات استماع عامة يشارك فيها المواطنون والمواطنات.

كما تهدف الورقة لإزالة الوهم حول كثير من القضايا التي تنظر للموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي على أنها متحيزة للنساء فقط، أو أن النساء عاجزات عن الفهم والتدخل في قضايا الاقتصاد الكلي. تعلق شيسالا البرلمانية من زامبيا مبينة قدرة النساء على صنع الميزانيات فتقول «يعتبر بعض المهتمين أن المرأة عاجزة عن مجرد فهم طريقة عرض الموازنة، ولكن ما يجهلونه في الواقع أن المرأة تعد موازنة شهرية على مستوى الأسرة، وأن موازنة الدولة ليست بعيدة كل البعد عنها، إلا أنها تطبق على نطاق أوسع¹ ومن هذا المنطلق تتوجه هذه الدراسة بالأساس لنشيطي المجتمع المدني، وتحديدًا للمؤسسات النسوية والنشيطين الذين يؤمنون بأن المساواة على أساس النوع الاجتماعي تعد من أهم دعائم التنمية والإصلاح والديموقراطية. كما نأمل أن تفيد الدراسة أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني ككل وأعضاء لجنة الموازنة بشكل خاص، لأنها تقترح بعض المعايير التي يمكن أن يساهم اعتمادها في قراءة الموازنة الوطنية بطريقة أكثر عدالة وشفافية. وفي هذا المجال تستعرض الورقة بعض الملاحظات على موازنة عام 2004 من منظور النوع الاجتماعي، وملاحظات أساسية على إشكاليات وتحديات إعداد الموازنة الفلسطينية بشكل عام.

ولا تغفل الدراسة بالطبع خصوصية الموازنة الفلسطينية. فهي موازنة صغيرة الحجم نسبياً، وتعتمد على إيرادات ليست كلها تحت سيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية، وتعتمد بشكل كبير على المساعدات الخارجية، حيث تشير التقديرات إلى أن 55% من إيرادات الموازنة تأتي من الدول المانحة؛ مما يعني أن الفلسطينيين لا يسيطرون فعلياً على سياساتهم المالية، خصوصاً في ظل سيطرة الجانب الإسرائيلي على قسم كبير من الإيرادات الضريبية، وفي وقت تتصاعد فيه الإجراءات القمعية والتدمير بحيث لا يمكن مراكمة الإنجازات البسيطة التي قد تحققها النفقات التطويرية. إلا أن هذا الأمر بحد ذاته هو من أهم أسباب الاهتمام بالآثار التفصيلية للموازنة على فئات المجتمع المختلفة، فكلما قلت الموارد وزادت المتطلبات والنفقات، أصبح من الأجدر دراسة كل بند من الموازنة بالتفصيل وبعمق.

¹ دليل عملي للبرلمانيين عدد رقم 6 البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي

تتناول الدراسة بإيجاز بعض هذه الإشكاليات مبررة أهمية المشاركة المجتمعية في عملية إعداد الموازنة وتفهم ما يحيط بها .

«وبالرغم من كل هذه الصعوبات والتحديات ، فيها نحن نقدم لكم محصلة اجتهاد الحكومة وجهدها بشأن الموازنة المقترحة للعام القادم، مدركين للأهمية المركزية للوفاء بهذا الاستحقاق الدستوري، وتحت أي ظرف، ولضمان إنجاز قانون للموازنة يمثل، من خلال إقراره من قبل ممثلي الشعب، إطاراً شرعياً للتنظيم وأداة سليمة للمساءلة في إدارة المال العام .»

د . سلام فياض - وزير المالية من خطاب الموازنة للعام 2004

أعدت هذه الدراسة لتساهم في توعية نشيطي المجتمع المدني بموضوع الموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي، وهي ضمن هذا المجال تحتوي معلومات قد تبدو ميسرة وبسيطة للبعض ولكنها ضرورية لآخرين، وفي نهاية الأمر فإن التصدي لموضوع الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي تفترض أن يعرف المهتمون/ات أساسيات حول موضوعي الاقتصاد الكلي، والنوع الاجتماعي كأداة تحليل، فمعدرة إذا اعتقد بعض المهتمين أن بعض المعلومات الواردة مبسطة مقارنة بدرجة وعيهم حول الموضوع. تقترح الورقة مبادرة محددة المعالم باتجاه إعداد موازنة فلسطينية حساسة للنوع الاجتماعي ضمن مفهوم الشراكة بين المجتمع المدني والسلطة الوطنية الفلسطينية، وتنتهي بمجموعة من التوصيات لإنجاح مثل هذه المبادرة.

1. الموازنة أداة تنموية:

تعتبر الموازنة الوطنية أهم أداة حكومية لصياغة السياسات، وأداة مهمة وحاسمة بالنسبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، فهي تحدد تكافؤ الفرص بين الرجال والنساء

من جهة ، وبين سكان المدن والقرى والمخيمات من جهة أخرى ، وبين الأجيال المختلفة في المجتمع من أطفال وشباب وشيوخ من جهة ثالثة ، مع مراعاة الاحتياجات الخاصة لكل فئة من هؤلاء . وتعكس الموازنة خطط الحكومة للإنفاق وأولويات هذا الإنفاق ، وتحدد أنماط وأشكال الإدارة في المؤسسات الحكومية والوزارات المختلفة . وتعتبر الموازنة العامة «إحدى أدوات التخطيط والبرمجة والتقييم لنشاطات الحكومة ، والموازنة وثيقة مهمة جدا تلخص كيفية الاستفادة من الموارد المالية المتوفرة بأقصى قدر ممكن عن طريق المصادقة والإجماع عليها من قبل أعلى مستوى تشريعي وتنفيذي في البلد ، كما أنها تخدم أهدافا متنوعة وكثيرة ، وجميع هذه الأهداف مرتبطة ببعضها بعضا ، وهذه الأهداف مجتمعة تشكل الخطة التنظيمية للنشاطات الاقتصادية والاجتماعية في الحكومة»² ، يشكل نقاش وإقرار الموازنة العامة للدولة إحدى أهم الوسائل الرقابية بيد المجالس النيابية ، حيث تمكنها من الإشراف على سياسة الحكومة العامة والتدخل في توجيهها عبر إدخال تعديلات على بنودها ، وإعطاء أولويات للتنمية لقطاعات دون غيرها ، أو من خلال مراقبة ومراجعة تنفيذها.³

ما هي الموازنة؟

يعرف قانون تنظيم الموازنة الفلسطيني رقم (7) لسنة 1998 الموازنة بأنها « برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ، ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والتحصيلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات الأخرى» .

هناك أنواع مختلفة من تحليل الموازنة لضمان العدالة والمساواة ، حيث تقوم بعض مجموعات المصالح بتحليل الموازنة من منظور حقوق الإنسان مثلا ، أو من منظور

² عبد الرازق ، 2004

³ مجدلاوي ، 2002

حقوق الطفل، أو المعاقين أو الفقراء والمهمشين⁴. هذه المحاولات تتشابه فيما بينها وربما في أدواتها وطرق تحليلها، إلا أن تحليل النوع الاجتماعي له ميزة مهمة لأنه يشتمل على مستويين من التحليل، أحدهما على مستوى الأسرة المعيشية ومدى وصول خدمات الإنفاق العام لها، وعلى مستوى الأفراد وكيفية تأثرهم بسياسات جمع الإيرادات الضريبية وتأثرهم بسياسات الإنفاق العام، حيث يوجد فروقات بين الرجال والنساء في الوصول للخدمات والنفقات حتى في الأسرة المعيشية الواحدة.

وجد عبد الرازق (2004) أن المفاهيم الحديثة في إدارة الموازنات تركز على أداء الموازنة وإدارتها وتهتم بعجز الأداء وليس عجز الموازنة، أي أنه يتم التركيز على المخرجات ونتائج سياسات الموازنة بدلا من المدخلات التي تعتبر إشكالية كبرى في الواقع الفلسطيني، ومن هذا المنطلق تصبح مراجعة الموازنة عملية مستمرة في تتبع الأهداف التنموية العامة للدولة، واتخاذ الإجراءات التصحيحية وتحليل أبعاد الموازنة وتأثيرها على مؤشرات التنمية.

يعتمد أداء الموازنة على شقيها وهما الإيرادات والنفقات.

⁴ فلسطينيا هناك محاولات بسيطة منها على سبيل المثال دراسة الدكتور عمر عبد الرازق حول «هيكل الموازنة العامة الفلسطينية» التي صدرت عن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس عام 2002، و دراسة حول الموازنات الصديقة للطفل أعدت لصالح اليونيسيف «Dollars and sense for better childhood: A Palestinian child focused budget study» ومنها محاولات مركز الميزان لحقوق الإنسان حول موازنات تراعي حقوق الإنسان والإصلاح حيث عقد المركز حتى الآن مؤتمرات حول الموضوع عامي 2003 و2004، وكان قد أعد عام 2002 دليلا حقوقيا حول الموازنة العامة، ودراسة جميل هلال ورياض موسى وبني جونسون «في سبيل الصالح العام: الإيرادات العامة، والمخصصات الاجتماعية والحاجات الاجتماعية في فلسطين»

تتألف الموازنة الوطنية من عنصرين أساسيين

1. الإيرادات وهي تتألف من الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية، والمنح وأية إيرادات أخرى تحصل عليها السلطة الوطنية.

- الإيرادات الضريبية: وتشمل الضرائب على الدخل والأرباح، والضرائب المحلية على السلع والخدمات وأية ضرائب قد تفرض من وقت إلى آخر.
- الإيرادات غير الضريبية: وتشمل الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة الوطنية أو المساهمة فيها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وكذلك الرسوم الإدارية والغرامات والمصادرات والإيرادات غير الضريبية الأخرى.
- إيرادات الهيئات المحلية: وتشمل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية، والمنح والتحويلات من السلطة الوطنية، وأية إيرادات أخرى تحصل عليها الهيئات المحلية.

2. النفقات وهو ما تنفقه الحكومة في مجالات الصحة والتعليم والزراعة وهي نوعان:

- نفقات جارية (أو تشغيلية) وتشمل السلع والخدمات التي تستهلك على الفور مثل رواتب الموظفين ونفقات المكاتب من ماء وكهرباء وتدفئة وقرطاسية وما شابه.
- نفقات رأسمالية وهي التي تستخدم لشراء آلات أو أدوات تفيد في عملية الإنتاج مثل شراء معدات تصنيع، أو بناء مدرسة أو مستشفى.

1.1 إعداد الموازنة الوطنية:

إن إعداد الموازنة «عملية»⁵ معقدة وطويلة الأمد وتختلف من دولة لأخرى⁶، فهناك ضوابط تشريعية وقانونية وإدارية تحكم العملية، التي قد تتواصل على مدار السنة. إلا أنه بشكل عام يمكن رصد أربع مراحل أساسية لإعداد أي موازنة وطنية. هذه المراحل هي⁷:

- الصياغة: تقوم وزارة المالية أو الخزانة أو الجهة المخولة في السلطة التنفيذية بصياغة الموازنة على هيئة جداول بالإيرادات وجداول بالنفقات، وبيان يوضح خطة العمل الحكومي وأولوياته للسنة القادمة.
- العمل التشريعي: تعرض الموازنة على المجلس التشريعي أو النيابي المنتخب ليقراها ممثلو الشعب المنتخبين
- التنفيذ: تنفذ الموازنة في الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة، بما في ذلك النفقات وجميع الإيرادات
- المراقبة: تتم المراقبة على عدة مراحل منها وبطرق مختلفة، منها يقوم به الجهاز التنفيذي، ومنها ما يقوم به المجلس التشريعي من خلال إقرار البيان الختامي للموازنة ومنها ما يقوم به مدقق عام أو ديوان محاسبة.

1.2 مفهوم النوع الاجتماعي (الجندر) كأداة تحليل:

«النوع الاجتماعي» هو الهوية التي يحددها المجتمع لكل من الرجل والمرأة بناء على فهم وقناعة وتوقع هذا المجتمع لما هو ملائم لكل منهما بناء على هويته البيولوجية.

⁵ فهم الموازنة كعملية متواصلة ومستمرة هو امر ضروري لأن الاعتقاد السائد بان الموازنة هي ما يطرح كمشروع قانون لإقراره هو تبسيط للعملية، فمشروع القانون هو أحد مخرجات عملية طويلة تتم في مؤسسات مختلفة وبأيدي العديد من الموظفين الحكوميين والمشرعين.

⁶ المزيد من المعلومات عن الموازنة الفلسطينية وكيفية إعدادها انظر/ ي الورقة التي أعدها جهاد حرب لصالح مفتاح " الموازنة العامة في السلطة الفلسطينية: الإجراءات والتحديات "

⁷ دليل عملي للبرلمانيين عدد رقم 6 البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي.

الهوية الاجتماعية ليست «طبيعية» ولا ثابتة ولكنها متغيرة بتغير المجتمع وتغير عاداته ونظمه السياسية، والاقتصادية والاجتماعية، كما أنها تتغير بتغير الزمان والمكان. إن فهم الهوية الاجتماعية لكل من الرجل والمرأة، هام في عملية التنمية خاصة إذا كان المجتمع المعني يحدد ماهي النشاطات والمهام الملائمة لكل من الرجل والمرأة والتي تؤدي أحياناً إلى استثناء المرأة من قطاعات هامة في المجتمع؛ مما يعيق التنمية ويشكل عائقاً أمام المساواة والعدالة الاجتماعية والإنصاف وترسيخ قيم الحرية والديمقراطية.

يعتبر النوع الاجتماعي أداة تحليل بالأساس ويساهم في الوصول إلى المساواة على أساس النوع الاجتماعي، وهنا من الضرورة الإشارة إلى أن المساواة على أساس النوع الاجتماعي، وإن كانت هدفاً بحد ذاتها، فهي أيضاً مؤشر على الحكم الصالح في مجالات مختلفة بما في ذلك الاقتصاد الكلي، وهي أيضاً مؤشر لقياس مدى تنفيذ سيداو (اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة) واتفاقيات ومواثيق دولية مختلفة خاصة بحقوق الإنسان والتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

«النوع الاجتماعي» هو تعبير يستخدم أحياناً بديلاً عن «الجنس» ليدل على الأدوار الاجتماعية للرجال والنساء والعلاقة بينهما التي تحددها وتحكمها عوامل مختلفة اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية وبيئية، عن طريق تأثيرها على قيمة العمل وفي الأدوار الإيجابية والإنتاجية والتنظيمية التي يقوم بها كل من المرأة والرجل. فالعلاقات بين أفراد المجتمع ليست تلقائية، وإنما هي منظمة حسب الثقافات المختلفة وعلاقات القوة المختلفة، وعليه فهي قابلة للتغير حسب تغير المفاهيم والثقافة السائدتين في زمن معين وفي بلد معين. والنوع الاجتماعي ليس عملية طبيعية مثل مفهوم الجنس، بل يمكن التأثير فيه من أجل إحداث تنمية شاملة في المجتمع.

يعتبر من الخطأ الكبير أن نحزم أن عناصر تحليل النوع الاجتماعي ثابتة وغير متغيرة في المكان والزمان. بمعنى أن تحليل النوع الاجتماعي يفترض الأولوية لعناصر قد لا تتمتع بنفس المكانة في مجتمع آخر أو سياق تاريخي مختلف. وهناك إشكالية منهجية أخرى

لا بد أن تؤخذ في الاعتبار. وحيث أن التحليل على أساس النوع الاجتماعي هو أحد خطابات الاختلاف قد يكون أحياناً لصالح النساء وأحياناً لصالح الرجال.

ولفهم أثر الموازنة على النوع الاجتماعي، لا بد من التعرف على مفاهيم محددة يختلف فيها الرجال والنساء في أعمار مختلفة، وبالتالي تختلف حاجاتهم وتوقعاتهم وآمالهم والمصادر المالية والبشرية اللازمة لكل منهم. من هذه المفاهيم أدوار النوع الاجتماعي وحاجات النوع الاجتماعي وفجوة النوع الاجتماعي. وهذه المفاهيم يتم استخدامها في أدبيات التنمية المختلفة لتشخيص الحاجات التنموية وما يتعلق منها من تخطيط، وتشريعات وقوانين، وموازنات مالية، وطرق بحث ودراسة وآليات تقييم. فيما يلي استعراض سريع لأهم هذه المفاهيم، علماً بأنه تتوفر الكثير من الأدبيات التنموية التي تتناولها بالتفصيل:

أدوار النوع الاجتماعي⁸:

يعني هذا المصطلح الأدوار التي يقوم بها كل من الجنسين، وهي أدوار تشكلها الظروف الاجتماعية، وهي تختلف عن أدوار الجنس البيولوجي (الإنجاب) والتي تتسم بالثبات، وهذه الأدوار هي:

1.2.1 الدور الإنتاجي

ويشمل جميع الأنشطة المتعلقة بالدخل وإنتاج البضائع والخدمات والسلع. مازال الكثيرون ينكرون مساهمة المرأة في الدور الإنتاجي بسبب الاعتماد على تعريف محدود للدور الإنتاجي باعتباره عملاً مأجوراً. إلا أن الرؤية تطورت الآن وأصبحت هناك مطالبة بتقييم كل مجهودات المرأة، بما فيها الأعمال الإنتاجية المتعددة التي تقوم بها المرأة في محيط الأسرة وخارجه، أخذاً في الاعتبار أن الأغلبية العظمى من النساء لا يتقاضين أجراً عن الأعمال التي يقمن بها في المنزل لصالح الأسرة.

⁸ تم الاعتماد في هذه المصطلحات على مسرد مفاهيم ومصطلحات النوع الاجتماعي الذي أعدته اليونيفيم بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي

1.3.2 الدور الإيجابي

ويشمل جميع الأنشطة المتعلقة بالإنتاج ورعاية الأطفال والأسرة والمسؤوليات المنزلية، من رعاية وتدير شؤون البيت . يساهم الرجال أحيانا في بعض الأنشطة الإنجابية، ولكن الدور الإيجابي هو الدور الرئيس للغالبية العظمى من النساء .

1.3.3 الدور المجتمعي

يعتبر هذا الدور امتدادا للدور الإنتاجي للرجال والنساء لضمان توفير المواد الشحيحة، لاستخدامها لأغراض الاستهلاك الجماعي، مثل: توفير المياه والرعاية الصحية والتعليم، وهو عمل تطوعي غير مدفوع الأجر .

1.3.4 الدور السياسي

يرتبط هذا الدور بممارسة نشاطات سياسية على مستوى المجتمع المحلي وعلى المستوى الوطني، من خلال الأطر السياسية ومجموعات الضغط والحملات الانتخابية، ففي العديد من الحالات لا تجتهد النساء دورا في المناصب القيادية، وفي مراكز صنع القرار بسبب تركيبة المجتمع ونظرتيه لأدوار كل من الرجال والنساء .

1.4. حاجات النوع الاجتماعي

أدوار النوع الاجتماعي والتقسيم المتعارف عليه اجتماعيا ينتج نوعين من الحاجات:

1.4.1 الحاجات العملية للنوع الاجتماعي: وهي عادة حاجات آنية تنتج عن ظروف الحياة الملحة، مثل: توفير المأكل والمأوى والرعاية الصحية والتعليم ومصدر الرزق .

1.4.2 الحاجات الاستراتيجية للنوع الاجتماعي، وتشكل تغييرا في توجهات المجتمع بشكل عام ليكون أكثر عدلا ومساواة في توزيع القوة، ويغير من النمط التقليدي في فهم المجتمع لأدوار النوع الاجتماعي .

1.5 فجوات النوع الاجتماعي:

هي الفروقات التي تظهرها الإحصاءات عن نشاطات ومواقع كل من الرجال والنساء (سواء سياسية، اقتصادية، اجتماعية، قانونية أو ثقافية) في المجتمع. تنبع أهمية فهم هذه الفجوات والفروقات في المساعدة في وضع سياسات وتشريعات وخطط عمل تعمل على إلغائها أو التخفيف منها. إن فجوات النوع الاجتماعي تعيق تنمية المجتمع وتحقيق العدالة وتكافؤ الفرص، كما أنها تخل بمبدأ المواطنة الكاملة لكل من الرجل والمرأة.⁹ وقد تنتج فجوات النوع الاجتماعي عن تخصيص الموازنات بشكل محدد لصالح أحد النوعين الاجتماعيين. من الخطأ الكبير أن نجزم أن عناصر تحليل النوع الاجتماعي ثابتة وغير متغيرة في المكان والزمان. بمعنى أن تحليل النوع الاجتماعي يفترض الأولوية لعناصر قد لا تتمتع بنفس المكانة، لذلك فإن تحديد وفهم فجوات النوع الاجتماعي من أهم الأدوات والآليات المستخدمة لتحليل الموازنات، ويمكن أن تشكل أداة عمل قوية للمهتمين بقضايا النوع الاجتماعي.

وجدت العديد من الدراسات أن فجوات النوع الاجتماعي في فلسطين أعلى من مثيلاتها في بلدان ومناطق أخرى من العالم، فعلى سبيل المثال فإن الفجوة في طبيعة عمل الرجال والنساء الفلسطينيين هو أعلى بكثير من النماذج العالمية، وتقرير التنمية البشرية الصادر عن الأمم المتحدة لعام 1995 يوضح أن ثلاثة أرباع عمل الرجال هي أعمال مدفوعة الأجر، يقابله فقط الثلث من عمل النساء مدفوع الأجر. بينما تشير البيانات المتوفرة من نتائج مسح استخدام الوقت إلى أن 71% من عمل الرجال في فلسطين يعتبر نشاطات سوق مدفوعة الأجر، مقابل 6% من عمل النساء هي نشاطات سوق مدفوعة الأجر.¹⁰

⁹ رزق-قزاز، 2004، تعزيز المساواة في عمل مجالس الحكم المحلي.

¹⁰ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2002. العمل المنزلي، رعاية الأطفال وخدمة المجتمع: مسح استخدام الوقت-1999

جدول رقم 1 :

بعض فجوات النوع الاجتماعي في مجتمع الضفة الغربية وقطاع غزة لعام 2001

المؤشر	نساء	رجال	فجوة النوع الاجتماعي (نسبة النساء إلى الرجال * 100)
العمر المتوقع عند الولادة (بالسنوات)	72.4	70.9	102.1
العمر الوسيط عند الزواج الأول (بالسنوات)	19	24	79.2
المشاركة في القوى العاملة (نسبة مئوية)	12.3	70.7	-0.826
الزواج المبكر (نسبة مئوية)	36.9	2.2%	-0.941
التعليم الجامعي (نسبة مئوية)	2.5%	6.3%	-0.604
المشاركة في الانتخابات كمرشحين/ات	3.7%	96.3%	-0.959

المصدر: تقرير التنمية البشرية في فلسطين، 2002

يتطلب التحليل المبني على أساس النوع الاجتماعي تغييراً في كيفية تحليل ودراسة الحالات. فهناك اختلاف في حاجات المرأة عن حاجات الرجل في العديد من مجالات الحياة، ومنها على سبيل المثال تحديد الموازنات وجمع الإيرادات وتوزيع النفقات. ومن المفترض أن تؤثر هذه الأفكار الأساسية على فهم المضامين وتطرح تساؤلات يتم استكشافها قبل التحليل وأثناءه.

يسود الاعتقاد أنه يكفي عمل مشروع خاص بالنساء أو إنشاء مؤسسة أو هيئة تعنى بواقع المرأة، كي تعتبر الدولة قامت بواجبها تجاه المساواة على أساس النوع الاجتماعي، وهذا ليس صحيحاً، حيث تتطلب استراتيجية دمج النوع الاجتماعي استخدام التحليل على مختلف مستويات صنع القرار، وفي المجالات المختلفة، مع ضرورة إشراك الفئات المستهدفة وسماع صوتها وعدم الاكتفاء برتوش تجميلية أو مشروع منعزل.

إن استخدام النوع الاجتماعي كأداة تحليل يسهم في جسر فجوات النوع الاجتماعي، ويستهدف كل من الرجال والنساء على حد سواء، ولا يعني بالتأكيد التقليل أو الحد من إطلاق مبادرات ومشاريع خاصة بالنساء أو بالفئات الأقل حظاً. في الواقع، يتطلب

الأمر استثمارات ملموسة لحماية حقوق المرأة، والمساعدة في تأسيس المنظمات النسائية غير الحكومية. وقد تنجح العديد من هذه المبادرات بشكل منفرد بدل تحوله إلى عنصر ثانوي في مشروع واسع. وفي بعض الأحيان ووفقاً لأولويات وحاجات مختلفة يحصل الرجال والنساء على فرص أفضل عبر توفير موارد مختلفة، وقد يكون ضرورياً القيام باستثمارات إضافية لضمان سماع صوت المرأة. غير أن التحليل على أساس النوع الاجتماعي لا يدعو بالضرورة إلى تفضيل آلي للمرأة على الرجل.

ويؤدي الوعي بأهمية النوع الاجتماعي إلى فهم أعمق لواقع المعوقات التي يفرضها المجتمع على كل من الرجل والمرأة، من أجل تحقيق ذاتهم والمساهمة في تنمية المجتمع وتقدمه. ففهم هذا الواقع هو المقدمة الأساسية لوضع الموازنات والخطط الملائمة، والتي تمكن كلا الجنسين من المشاركة والاستفادة من إمكانيات ومصادر المجتمع المتاحة. وإذا كان الجزء الأكبر من التحليل على أساس النوع الاجتماعي يركز على المرأة، فهو يعود إلى أن حاجات المرأة واهتماماتها هي التي تعاني التجاهل بشكل أساسي، وإلى التاريخ الطويل من الظلم والتمييز الذي وقع على النساء عبر العصور المختلفة. غير أنه من المهم أن يراعي التحليل والمناقشة جانبي معادلة النوع الاجتماعي. ولا بد من زيادة الاهتمام لفهم كيف تصقل توقعات النوع الاجتماعي أدوار الرجل واستراتيجياته ومسؤولياته وخياراته في المجتمع.

1.6 الموازنة كآلية لتعزيز المساواة على أساس النوع الاجتماعي

إذا كانت الموازنة بشكل عام تعني خطة عمل توضح إيرادات الحكومة ونفقاتها، فإن الموازنة الجندرية، أو الموازنة من منظور النوع الاجتماعي تحلل تأثير القرارات والإجراءات التي تعتمدها الموازنة على كل من الرجال والنساء، في مراحل العمر المختلفة وفي مناطق الدولة المختلفة، وتركز بالأساس على القرارات التي توضح التزام الحكومة بالمساواة على أساس النوع الاجتماعي، والتي تترجم عادة إلى قرارات وقوانين وتشريعات وإجراءات محددة، واضحة المعالم، وقابلة للتنفيذ.

يمكن القول أن الهدف الرئيس وراء الموازنات المعدة على أساس النوع الاجتماعي هو «تشخيص الفجوة بين السياسات المعلنة وبين الموارد التي يتم تخصيصها للتنفيذ، وضمان أن الإيرادات العامة يتم إنفاقها بحيث تراعي العدالة الاجتماعية والمساواة حسب النوع الاجتماعي»

إن إعداد الموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي هو بالأساس مهمة كل من الجهاز التنفيذي والجهاز التشريعي في الدولة، فالجهاز التنفيذي يقوم بإعداد مشروع الموازنة ويعرضها على الجهاز التشريعي الذي يقرها وتصبح بذلك قابلة للتنفيذ. وهذا المجال يتطلب خبرة لدى معدي الموازنة في موضوع النوع الاجتماعي، وهذا أمر لا يتوفر بالضرورة وخصوصا في الدول النامية، والتي تعاني من صعوبات جمة في الاقتصاد والاستقرار السياسي وتراكم الخبرات التنموية. يجدر ذكر الأهمية الخاصة للأجسام الحكومية والأفراد الملتزمين الذين يمثلون صوت المساواة على أساس النوع الاجتماعي. أما الأجسام الحكومية فقد تكون على صورة هيئة وطنية حكومية للمرأة أو وزارة شؤون المرأة أو دوائر المرأة في الوزارات المختلفة، أو إدارة إحصاءات النوع الاجتماعي. في حين قد يكون الأفراد نساء عضوات في المجالس التشريعية والمحلية المنتخبة، أو رجال مؤمنين بضرورة المساواة على أساس النوع الاجتماعي، أو وزيرات نساء، أو نساء في هيئات الإدارة العليا.

إن دور المجتمع المدني في مرحلة إعداد الموازنة هو دور محدود يتمثل في إعداد الأبحاث الموثقة حول تأثير الموازنة على المساواة من منظور النوع الاجتماعي، أو المشاركة في جلسات استماع عامة. ففور بدء نقاش الموازنة في المجلس التشريعي المنتخب، تصبح الموازنة متاحة للنقاش العام بين المواطنين والمواطنات، وعلى الرغم من أن البرلمان أو المجلس التشريعي وحده يملك حق رد الموازنة أو قبولها إلا أن المجال متاح أمام المجتمع المدني لعمل الكثير من الأنشطة التوعوية والأبحاث والدراسات التي تروج لفكرة ما أو تدافع عن مشروع أو مخصصات محددة، كذلك عقد لقاءات ونقاشات عامة حول بنود

الموازنة، وأنشطة تعبئة وتأثير على البرلمان المنتخب، وإنتاج مواد توعية مبسطة توضح للمواطنين/ات تفاصيل الموازنة وتحدد الفجوات والإشكاليات اللازم تداركها. كما يمكن للمجتمع المدني أن يدعم أعضاء المجلس التشريعي في قضايا محددة، وأن يوفر الدعم الحقيقي للقرارات المناصرة للمساواة على أساس النوع الاجتماعي.

الموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي ¹¹	
لا تهدف إلى	تهدف إلى
<ul style="list-style-type: none"> ■ إلى إعداد موازنات خاصة بالنساء، أو موازنات منفصلة لكل من الرجال والنساء. ■ تحديد مصادر «للنساء فقط». ■ تمويل مشاريع خاصة بالمساواة على أساس النوع الاجتماعي. ■ توزيع المصادر بنسبة 50% للنساء و 50% للرجال. ■ زيادة المبالغ المرصودة لكل برنامج بدون الاهتمام بالسقف الأعلى للإنفاق، أو الحد الأعلى للإيرادات التي يمكن أن توفرها الدولة. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ جسر الفجوات بين الرجال والنساء. ■ فهم احتياجات كل نوع اجتماعي. ■ وصول عادل للمصادر حسب احتياجات كل نوع اجتماعي، وآماله وتوقعاته. ■ استخدام فعال للموارد وصولاً للمساواة حسب النوع الاجتماعي ■ إعادة تحديد الأولويات بحيث تعطي المساواة على أساس النوع الاجتماعي أهمية خاصة. ■ إعادة توجيه البرامج لضمان استخدام أفضل للمصادر.

1.7 أهداف تحليل الموازنات من منظور النوع الاجتماعي¹²:

1. تضيق الفجوة بين الرجال والنساء بالنسبة لاحتياجاتهم العملية والاستراتيجية.
2. الوصول إلى المساواة بين المرأة والرجل في المشاركة، واتخاذ القرارات الخاصة بالحياة الفردية والحياة الجماعية.
3. توسيع الفرص واختيارات الرجال والنساء في جميع مجالات التمكين: التعليم، المعلومات، الاقتصاد، القانون والحقوق، السياسة، الصحة وغيرها.

¹¹ Budlender، 2002

¹² يونيفم، 2001، التخطيط والتحليل النوعي

4. إزالة العوائق بكافة أشكالها، والتي تعترض تمتع النساء بالفرص المتساوية مع الرجل .
5. توفير آليات وأدوات للمراقبة على أداء الجهاز التنفيذي في الدولة وتنفيذ الأهداف التي يعلنها .

- وعليه، فالموازنات على أساس النوع الاجتماعي تراعي عدة نقاط أساسية منها:
- تحليل النوع الاجتماعي في تخصيص الموازنات وتصميم البرامج الموجهة للنساء .
 - تحليل أثر تخصيص الموازنات في جميع القطاعات والخدمات .
 - مراجعة المساواة في الفرص والسياسات المطروحة في جميع البرامج التنموية .

أخطاء شائعة:

- يسود الاعتقاد أن الموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي تستهدف المشاريع والقضايا الخاصة بالنساء فقط . لكن في الواقع أن تحليل الموازنة على أساس النوع الاجتماعي يستهدف تحديد «الفجوات بين الرجال والنساء» وبالتالي تحليل أولويات الإنفاق والتدخل في السياسات من أجل الوصول إلى العدالة الاجتماعية والمساواة .
- يسود الاعتقاد أن التدخل من منظور النوع الاجتماعي هو في الموازنة «الوطنية» والتي تطرحها الحكومة أمام المجلس التشريعي، ولكن استخدام منظور النوع الاجتماعي كأداة تحليل ممكن . بل وضروري على مستوى موازنات المجالس المحلية، والمؤسسات الأهلية والخاصة، وإتقان أداة تحليل النوع الاجتماعي يحسن أداء المؤسسات على اختلاف أنواعها ومجالات عملها .

1.8 أهمية الموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي:

تتركز أهمية إعداد الموازنات التي تراعي النوع الاجتماعي في عدة أسباب منها:

1.8.1 موازنات النوع الاجتماعي وسيلة للوفاء بالالتزامات الوطنية والدولية تجاه النساء

تلتزم العديد من الدول بالمساواة على أساس النوع الاجتماعي ، وتنص غالبية الدساتير على المساواة بين المواطنين أمام القانون ، وتحظر التمييز ضد المرأة ، والتزمت غالبية الدول بمواثيق حقوق الإنسان بما في ذلك اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ، والتزمت العديد من الدول بمنهاج عمل بكين وبالأهداف التنموية للألفية ، إلا أن هذا الالتزام النظري لا يترجم في الكثير من الحالات إلى ممارسة فعلية ، وإلى خطط قابلة للتنفيذ . لذلك تعتبر الموازنات على أساس النوع الاجتماعي وسيلة هامة وأساسية لفحص مدى الالتزام الوطني والمطالبة به .

من العبث الحديث عن موازنات على أساس النوع الاجتماعي دون التزام الحكومة بالمساواة على أساس النوع الاجتماعي ، بمعنى أن الالتزام الحكومي هو أساس عملية المساءلة والتحليل ، ومن ثم يجيء النشاط الشعبي لممثلي الشعب (مثل أعضاء البرلمان ، أو المجلس التشريعي) أو لقوى المجتمع المدني ممثلة بمجموعات الضغط والتأثير . ولكن عدم وجود هذا الالتزام لا يعني التقاعس عن تحليل الموازنات والسؤال عما إذا كان الالتزام بالمساواة هو جزء من الخطط المستقبلية ، أو أنه تم تحقيق المساواة في بعض المجالات مثلا ، وبالتالي لا ضرورة لوضعها على سلم أولويات الحكومة . وهكذا يتحول العمل على «جندرة» الموازنة إلى وسيلة وهدف في الوقت نفسه . فهو وسيلة لمساءلة الحكومة ومطالبتها بالالتزام بقضايا العدالة الاجتماعية والمساواة ، وهو هدف نحو رقابة الأداء ومدى التزام الحكومة .

1.8.2 جمع الإيرادات والتغير في الضرائب يؤثر بشكل مختلف على كل من الرجال

والنساء

عادة ما يتجاهل خبراء الاقتصاد الكلي الآثار والطرق المختلفة التي تؤثر بها السياسات الاقتصادية على كل من الرجال والنساء ، ويعتبر هؤلاء أن الإجراءات والقرارات التي تتعلق بتحصيل الإيرادات العامة وفرض الضرائب ، تؤثر بنفس الدرجة على المواطنين

والمواطنات . والتحليل النسوي للاقتصاد يوضح بشكل قاطع أن النساء يتأثرن بشكل مختلف، وان التأثيرات تختلف حتى بين النساء أنفسهن . فالنساء الفقيرات ومعيلات الأسر هن أكثر المتضررات من أي قرارات إصلاح مالي تتطلب أمورا مثل خفض الدعم على خدمات أساسية، أو فرض ضرائب جديدة، أو تحصيل رسوم إضافية على خدمات تقدمها الدولة، أو زيادة ضريبة القيمة المضافة، وغيرها من القرارات التي قد تكون مفيدة اقتصاديا، ولكنها ليست لصالح النساء . ومن الضروري دراسة وتقييم أثر جميع هذه الإجراءات وتحديد الاختلاف في التأثير بين الرجال والنساء .

تشكل الأسر التي ترأسها نساء ما يعادل 10% من أرباب الأسر في الضفة الغربية و 7% من الأسر في قطاع غزة لعام 2000¹³ . وتؤكد الدراسات المختلفة أن هذه الأسر هي الأكثر عرضة للفقر، والتي تحتاج بالتالي للاهتمام والرعاية الاجتماعية، وهي التي تتأثر بالتالي بقرارات رفع الضرائب أو زيادة الرسوم، وكذلك بالقرارات المختلفة للإنفاق العام على الضمان الاجتماعي والتعليم والصحة وغيرها . فالنساء اللواتي يرأسن أسرا والعاملات في القطاع الرسمي قطاع مهم لا يتم النظر إليه باهتمام خاص عند تقرير الموازنة العامة؛ مما يستدعي اهتماما خاصا بالموازنة وجعلها حساسة لقضايا النوع الاجتماعي .

في أماكن مختلفة من العالم بما في ذلك فلسطين، يوجد فروقات بين حجم ونوع ملكية كل من الرجال والنساء، وفي حصول كل منهم على الميراث، وفي القدرة على تملك العقارات والأموال والحصول على القروض والتسهيلات البنكية . والموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي تستطيع تشخيص الحالات التي تستدعي تسهيلات خاصة لكل من الرجال والنساء، حسب ظروفهم وحسب حاجة البلد التنموية .

1.8.3 الاعتراف بالقيمة الاقتصادية لعمل المرأة غير الرسمي:

تناول نظريات الاقتصاد الكلي عادة القيم الاقتصادية للإيرادات من سوق العمل

¹³ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2003 . المرأة والرجل في فلسطين : اتجاهات وإحصاءات (العدد الثاني) .

الرسمي . وقد بدأ تحدي هذا الفهم المحدود للنتائج المحلي منذ أواسط السبعينيات على أيدي خبيرات اقتصاد نسويات ، اللواتي أثرن الاهتمام بأن عمل المرأة الحقيقي ، ومساهماتها الفعلية في الاقتصاد الوطني تقع في منطقة رمادية لا تسلط الحسابات الرسمية عليها أي أضواء ، وتحديدًا في القطاع غير الرسمي ، وفي الأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر . وقد اكتسبت هذه المطالبات زخما مع مؤتمر المرأة الرابع في بكين عام 1995 ، والذي طالبت خطة العمل المنبثقة عنه صراحة بإعداد إحصاءات غير تقليدية ، مثل مسح استخدام الوقت¹⁴ تسلط الضوء على مساهمات النساء . وقد ازدادت منذ ذلك الوقت المطالبة بتوسيع نظام الحسابات القومية ليشمل ما سمي بالحسابات القومية المساندة ، والتي تحاول رصد مساهمات كل من الرجال والنساء خارج سوق العمل الرسمي . إن هذا الجهد الكبير والذي يهدف بالأساس للاعتراف بقيمة العمل كي ينعكس على شكل فوائد ومستحقات وخدمات وضمن اجتماعي ، ليس له فائدة دون أن ينعكس على موازنة الدولة ، ودون أن يتخذ صبغة قانونية ذات صفة إلزامية .

ويثير بعض المتشككين تساؤلات حول جدوى الاعتراف بقيمة العمل المهم الذي تقوم به النساء ، وتحديدًا في مجالات مثل العمل في مشاريع أسرية دون أجر أو رعاية الأطفال والمعاقين والمسنين ، وغير ذلك من المهمات التي تقوم بها النساء بدور أكبر بكثير من الرجال في غالب المجتمعات ومنها المجتمع الفلسطيني ، فحتى لو لم يتم إعطاء قيمة اقتصادية لهذا العمل ، فمن الضروري أخذ المساهمة بعين الاعتبار وتحديدًا عند تقليص نفقات الرعاية الاجتماعية وإجراءات الإصلاح المالي ، التي ربما تزيد من الكفاءة والفاعلية على حساب زيادة الأعباء الملقاة على عاتق النساء . وعندما لا يراعى الربط بين الأعمال المنزلية والاقتصاد المأجور تنشأ سياسات ومخصصات موازنة أقل فاعلية ، فعلى سبيل المثال إذا تم تخصيص موازنات للمياه والمحروقات المنزلية ورعاية الأطفال في سن ما قبل المدرسة ، والخدمات الصحية ، وإعانات البطالة ، والتقاعد ، فإن الأعباء

¹⁴ قام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بمسح استخدام الوقت في العام 2000 والذي أظهر نتائج مهمة في الفروق بين الرجال والنساء في استخدام الوقت . انظر/ي مثلا استخدام الوقت في الأراضي الفلسطينية: النتائج الأساسية، المرأة والعمل في فلسطين: دراسة في العمل مدفوع الأجر وغير مدفوع الأجر من واقع بيانات مسح استخدام الوقت، والعمل المنزلي ورعاية الأطفال وخدمة المجتمع

الملقاء على عاتق النساء تنخفض؛ مما يتيح لهن المجال للمشاركة بصورة أكبر في العمل الرسمي مدفوع الأجر، لذلك يجب على الموازنات أن تراعي العلاقة بين العمل الرسمي والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر، وأن تقترح الخطط المناسبة لذلك.¹⁵

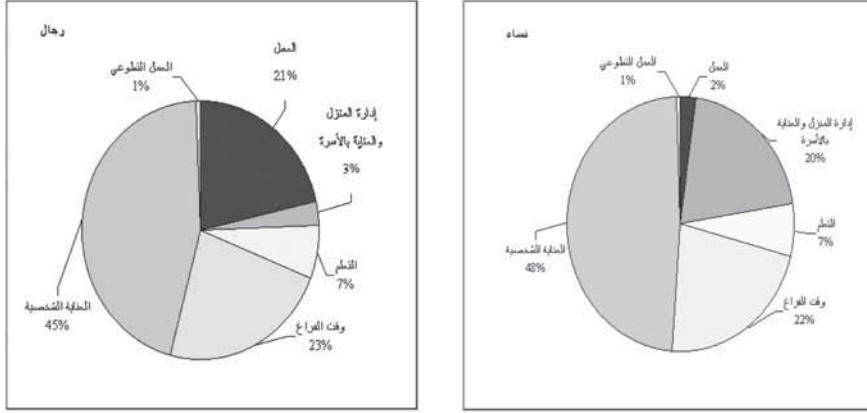
عمل النساء وعمل الرجال

تشكل النساء ثلث العاملات في عمل عائلي غير مدفوع الأجر في الضفة الغربية، وما يقارب ثلثي العاملات في عمل عائلي غير مدفوع الأجر في قطاع غزة. وتساهم النساء الفلسطينيات بحوالي 50% من إجمالي العمل غير مدفوع الأجر ذي القيمة النقدية الموجه للسوق، وهي نسبة تبلغ أكثر من ثلاث أضعاف مساهمتها في العمل الرسمي مدفوع الأجر. وتشير بيانات مسح استخدام الوقت إلى أنه في حين يقضي الرجال في فلسطين 21% من وقتهم في العمل و3% من وقتهم فقط في إدارة المنزل والعناية بالأسرة، تقضي النساء 2% فقط من وقتهن في العمل و20% من الوقت في إدارة المنزل والعناية بالأسرة. ويشكل هذا الفرق مؤشراً ودليلاً واضحاً ليس فقط على تدني مشاركة المرأة في سوق العمل، بل أيضاً على وجود عائق أساسي أمام مشاركة أوسع. فإذا كانت نسبة كبيرة من وقت المرأة مشغولاً بمتطلبات الأسرة، فربما لا يتوفر الوقت اللازم للمشاركة في أي نشاطات أخرى بما في ذلك العمل. وعند النظر لجميع الأنشطة الحياتية الأخرى نجد أن الفروق في توزيع الوقت بين التعلم ووقت الفراغ والعمل التطوعي والعناية الشخصية لا تكاد تذكر. وتحتل أنشطة العناية الشخصية المرتبة الأولى عند الرجال والنساء على حد سواء (45% للرجال و48% للنساء) ولكن في حين يحتل العمل المرتبة الثانية عند الرجال، فإن النشاط الثاني من حيث إشغال الوقت للنساء هو إدارة المنزل والعناية بالأسرة.¹⁶

¹⁵ دليل عملي للبرلمانيين عدد رقم 6 البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي.

¹⁶ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2002. المرأة والعمل في فلسطين، دراسة في العمل مدفوع الأجر والعمل غير مدفوع

توزيع وقت الفرد الفلسطيني :



المصدر : الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2002. المرأة والعمل في فلسطين، دراسة في العمل مدفوع الأجر والعمل غير مدفوع الأجر من واقع بيانات مسح استخدام الوقت 1999-2000.

1.8.5 هناك أولويات مختلفة لكل من الرجال والنساء في الإنفاق العام

نتيجة للأدوار المختلفة والحاجات المختلفة للنوع الاجتماعي تنشأ بالطبع أولويات مختلفة لكل من الرجال والنساء في الإنفاق العام. فالنساء يتحملن الكثير من أعباء الرعاية الاجتماعية من رعاية أطفال ومعاقين ومسنين، كما أن النساء يملكن إمكانية نفاذ أقل لسوق العمل الرسمي وإمكانية أقل للمشاركة في الحياة العامة والأنشطة الثقافية وغيرها. وبالرغم من تشابه أولويات النساء في أماكن مختلفة من العالم، إلا أن هناك خصائص مميزة لكل دولة بل وموقع جغرافي ومكان إقامة، لذلك من الضروري فحص أولويات النساء في المواقع المختلفة، ومقارنتها مع الإنفاق العام. فقد تجد النساء في قرية ما أن من أولوياتهن مثلاً توفير طريق جيدة تساعدهن على نقل منتجات التصنيع البيتي للسوق في وقت مناسب، بينما تجد أخريات أن إنشاء مدرسة لتعليم الأولاد الذكور أكثر أهمية خوفاً من تعرضهم لمخاطر المستوطنين، أو أن إنشاء فصل لمحو الأمية وتعليم الكبار هو الأولوية، وهكذا تساهم الموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي في فهم الأولويات المختلفة في الإنفاق العام والاستجابة لها.

1.9 تحليل الموازنة من منظور النوع الاجتماعي يجعلها أكثر شفافية وقابلية للمحاسبة

تشير مصادر اليونيفيم¹⁷ (صندوق الأمم المتحدة للمرأة) أن من فوائد استخدام تحليل الموازنات على أساس النوع الاجتماعي ضمان كل من:

- المساواة: ليس فقط بين الرجال والنساء، بل أيضا المساواة في المناطق المختلفة وبين الفئات الاجتماعية والإثنية المختلفة. فرصد أشكال التمييز ودراسة المؤشرات التي تدلل عليها تساهم في تعزيز المساواة.
- المساءلة: فتحليل الموازنة يتطلب فهم ودراسة جميع المدخلات والمخرجات، مما يساعد في تعزيز آليات مساءلة الحكومة.
- الكفاءة: تحليل الموازنة يضع تساؤلات كثيرة حول جدوى الإنفاق في مجال معين، وجودة جمع الإيرادات، ورساقة وفاعلية الجهاز الإداري الحكومي، وهي أمور تعزز الكفاءة.
- الشفافية: تحليل الموازنة يتطلب الكشف عن جميع مصادر الإيرادات وآليات صرفها، فلا مجال لحسابات سرية أو فرعية؛ مما يعزز شفافية الموازنة والأداء الحكومي على حد سواء.

1.9 تحديات أساسية:

1.9.1 اهتمام المجلس التشريعي:

يعتبر المجلس التشريعي من اللاعبين الرئيسيين في مجال إعداد موازنات حساسة للنوع الاجتماعي، إلا أن المجالس المنتخبة تعاني من مشاكل مختلفة، ففي كثير من الدول لا تمتلك هذه المجالس قدرات تحليلية أو بحثية، ولا تملك اهتماما أو إيمانا بقضايا النوع

¹⁷ http://www.unifem.org/index.php?f_page_pid=1

الاجتماعي، ووجد في العديد من الدول، أنه حتى النساء البرلمانيات غير مهتمات بالضرورة بمدى حساسية الموازنة للنوع الاجتماعي، أضيف إلى ذلك قلة عدد النساء المنتخبات أصلاً واللواتي لا يصلن إلى 15% من إجمالي أعضاء البرلمان في العالم. ويشكل هذا الأمر تحدياً رئيساً أمام نشيطي المجتمع المدني للعمل مع الأعضاء المنتخبين، وزيادة حساسيتهم للنوع الاجتماعي من جهة، وزيادة وعيهم بالقضايا والمؤشرات الهامة من جهة أخرى.

1.9.2 الموازنات اللامركزية:

في ظل تنامي الدعوة للامركزية في الحكم والإدارة والتخطيط التنموي، وإعطاء قوة أكبر، وفرص أفضل للحكومات المحلية ممثلة في البلديات والمجالس القروية، فإن إعداد الموازنة الوطنية تشكل تحدياً كبيراً من ناحية رصد الإيرادات والنفقات على المستوى المحلي، حيث ينعكس هذا التحدي أيضاً بالضرورة على تحليل الموازنة من منظور النوع الاجتماعي، والتي يجب أن تبدأ من المستوى المحلي.

1.9.3 البرامج القطاعية:

من التحديات الأساسية لتحليل الموازنة على أساس النوع الاجتماعي، ليس فقط دراسة كيف يتم ذلك في كل وزارة وهيئة حكومية على حدة، ولكن أيضاً كيف يتم هذا الأمر في تداخل وتقاطع عمل الوزارات والمؤسسات والبرامج المختلفة، لأنه في كثير من الأحيان يتم تكرار البرامج والمشاريع دون التنسيق مع الآخرين، فبرنامج التوعية بأخطار الزواج المبكر مثلاً قد يكون ضمن برامج وزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الصحة، ووزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة شؤون المرأة، وأجهزة الإعلام الرسمية، وغيرها من المؤسسات. فالإنفاق المتكرر على هذا المشروع يهدر إمكانات كبيرة يمكن استغلالها في أولويات وبرامج أخرى. ويظل التحدي أمام تحليل الموازنة من منظور النوع الاجتماعي حول كيفية تحليل البرامج القطاعية، والتي تتضمن عمل أكثر من جهة سواء في تحصيل الإيرادات أو صرف النفقات.

2. تجارب دولية في إعداد موازنات على أساس النوع الاجتماعي

زاد الاهتمام بقضايا النوع الاجتماعي بعد مؤتمر المرأة العالمي الرابع في بكين عام 1995، حيث تشير مصادر اليونيفيم على وجود حوالي 50 تجربة عالمية في مجال تضمين النوع الاجتماعي في إعداد الموازنات الوطنية، وليست جميع هذه التجارب على نفس الدرجة من التطور والنجاح، ولكنها تظل تجارب جديرة بالاهتمام. وفيما يلي استعراض لبعض هذه التجارب كما وردت في الصفحة الالكترونية لليونيفيم¹⁸ وفي مصادر أخرى. وبصورة عامة يمكن تقسيم هذه المبادرات إلى ثلاثة أنواع:

2.1 أولاً مبادرات حكومية:

تتميز هذه المبادرات بأنها بدأت بسبب التزام حكومي بقضايا النوع الاجتماعي، وبالتالي سعت الحكومة ذاتها إلى تضمين آليات عمل وإجراءات تسهل تضمين النوع الاجتماعي في الموازنة العامة ومن أهم هذه المبادرات:

2.1.1 أستراليا

إن التجربة الأسترالية التي بدأت منذ العام 1984 هي التجربة الأولى والرائدة في إعداد الموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي. أول موازنة «نسائية» كاملة تم إعدادها في أستراليا بين الأعوام 1994 و 1996 كتجربة رائدة، علما بأنه كانت هناك محاولات أخرى في بداية الثمانينات. وبحلول عام 1990 تطور المفهوم وإعداد الموازنة باتجاه استخدام مؤشرات النوع الاجتماعي للتأكيد على تحقيق المساواة. بعد أربع سنوات تم تعميم المؤشرات لتستخدم كأداة تقييم سنوية للأداء وفي جميع المؤسسات الحكومية. ومن أهم الدروس من هذه التجربة أهمية المؤشرات المفصلة على أساس النوع الاجتماعي في إعداد وتقييم أثر الموازنة. كما تتميز موازنة أستراليا بأنها تطورت تدريجيا حيث بدأت في مقاطعات محدودة في الثمانينات وضمن برامج تتعلق بالعمل مع النساء والطفلات، وتطورت تدريجيا لتصبح شاملة لكل الموازنة الوطنية.

¹⁸ http://www.unifem.org/index.php?f_page_pid=22

2.1.2 فرنسا:

صدر قرار حول الموازنة عام 2000 يطالب الحكومة بإضافة ملحق للموازنة يوضح الإجراءات الخاصة التي تقوم بها الحكومة لضمان وتشجيع المساواة على أساس النوع الاجتماعي. وفي تحليل للموازنة أعدته وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة الفرنسية، يتضح أنه في عام 2003 كانت 31% من النساء العاملات يعملن في وظائف بأجر جزئي مقارنة مع 5% من الرجال. يظهر هذا التحليل أن النساء لم يخترن قرار العمل الجزئي، ولكنه كان خياراً للنساء معيلات الأسر واللواتي يشكلن 87% من الأسر أحادية الوالد مما يشير إلى زيادة معدلات تأنيث الفقريين النساء الفرنسيات. من أهم الدروس من هذه التجربة إمكانية استخدام ملاحق مرفقة بالموازنة لتحديد إجراءات خاصة بالنوع الاجتماعي.

2.1.3 الفلبين:

في العام 1994 تبنت الفلبين سياسة موازنة تراعي النوع الاجتماعي والتنمية، حيث يطلب من كل مؤسسة حكومية أو وزارة تخصيص 5% من موازنتها لصالح المساواة على أساس النوع الاجتماعي والتنمية. وتقوم الهيئة الوطنية لتطوير وضع المرأة الفلبينية بالرقابة على تنفيذ هذه السياسة بالتعاون مع الحركة النسوية الداعمة لهذا التوجه. في العام 1999 بدأت الحكومة إجراءات رقابة على الأداء بحيث قامت بتخفيض موازنة المؤسسات الحكومية التي لا تخصص 5% على الأقل للنوع الاجتماعي. وتشير التقارير إلى أن عدد المؤسسات التي تهتم بتنفيذ هذا القرار ارتفع من 19 مؤسسة إلى 69 (من إجمالي 349 مؤسسة حكومية) وأن تخصيص موازنات للنساء تضاعف ثلاث مرات في الفترة بين عامي 1995-1998، إلا أن النسبة الكلية للإنفاق ما زالت حوالي 1% من إجمالي الموازنة، وهي نسبة أقل بكثير من 5% التي تدعمها الحكومة، ومن أهم الدروس من هذه التجربة فهم أهمية الالتزام الحكومي في ضمان المساواة على أساس النوع الاجتماعي، وضرورة أن يمتد الالتزام إلى الوزارات والمؤسسات الحكومية المعنية؛ ليصبح تضمين النوع الاجتماعي جزءاً أساسياً من عملها واهتماماتها.

2.1.4 السويد:

تطلب السويد من كل وزارة ومؤسسة حكومية بما في ذلك وزارة المالية، أن تحدد مجموعة من الإجراءات والأهداف المتوقعة في مجال المساواة على أساس النوع الاجتماعي، وأن يتم تضمين هذه الأهداف في الخطة العامة للوزارة التي تقدم من أجل الحصول على موازنة. كما تقوم وزارة المالية كل سنة بإعداد تقرير خاص حول توزيع المصادر الاقتصادية بين الرجال والنساء في مشروع الموازنة. ومن النجاحات المهمة في هذا المجال، تخصيص خدمات رعاية أطفال ملائمة وبأسعار في متناول الجميع، وهو أمر يظهر بشكل واضح في موازنتها، حيث يتم إنفاق 2% تقريبا من الناتج المحلي الإجمالي لصالح رياض الأطفال الحكومية، كما أن السويد تشهد أعلى نسبة عمالة مدفوعة الأجر بين النساء في أوروبا.

2.2. ثانيا: مبادرات بدأها المجتمع المدني

في بعض الحالات تأتي مبادرة الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي بمطالبة رئيسة من المجتمع المدني، الذي يدفع باتجاه موازنة حساسة للنوع الاجتماعي، من خلال أبحاث ودراسات وحملات وطنية ومن هذه الأمثلة:

2.2.1 جنوب أفريقيا:

بدأت تجربة جنوب أفريقيا في العام 1995 على يد امرأة انتخبت حديثا للبرلمان في ذلك الوقت، والتي عملت بالتعاون مع لجنة المالية والاقتصاد في البرلمان، بالإضافة إلى مؤسستين أهليتين تعملان في مجال البحث على إطلاق مبادرة موازنة المرأة.

قامت مبادرة جنوب أفريقيا بإعداد مواد بسيطة ومصورة من الأبحاث التي تم إعدادها، بثلاث لغات مما ساهم في وصولها لعدد كبير من المهتمين والمهتمات.

2.2.2 المملكة المتحدة:

في المملكة المتحدة وجدت مجموعة تسمى «مجموعة موازنة النساء» التي عملت بنشاط

منذ العام 1989، وقامت بإصدار نشرات إعلامية حول كل موازنة ووضعت تساؤلات حول قضايا النوع الاجتماعي على سلم الأجندة السياسية. هذه المجموعة كانت عبارة عن ائتلاف غير رسمي مكون من باحثين/ات وأعضاء في مؤسسات نسائية، ونقابات عمالية، وركزت بالأساس على التغييرات في نظام الضرائب ونظام الضمان الاجتماعي التي تضر بالنساء.

تعتبر «مجموعة موازنة النساء» أن نقطة قوتهم الأساسية تكمن في قدراتهم البحثية العالية، والبحث هو إحدى الآليات المهمة عند تحليل الموازنات من منظور النوع الاجتماعي، كما نشير لاحقاً. وتؤكد المجموعة أن قدرتهم على استخدام المصطلحات الفنية والمهنية ساهم في اقتناع المشرعين وموظفي الحكومة المسؤولين عن الموازنة بعدالة مواقف المجموعة وتوجهاتها. (Balmori، 2003)

2.3 مبادرات بالشراكة بين الحكومة والعمل الأهلي:

لعل هذا النمط هو الأكثر شيوعاً وتحديدًا في الدول النامية التي تتميز فيها البرلمانات بالضعف وعدم القدرة، والتي تنشط فيها وكالات التنمية الدولية التي تدعم باتجاه موازنات أكثر شفافية وعدالة. من هذه الأمثلة:

2.3.1 تنزانيا:

جاءت مبادرة موازنات حساسة للنوع الاجتماعي في تنزانيا بمبادرة من المجتمع المدني، بقيادة برنامج النوع الاجتماعي التنزاني كجزء من تحالف للمنظمات غير الحكومية. وقد قام البرنامج خلال ثلاث سنوات بتتبع عملية التخطيط وإعداد الموازنات وتحديد المصادر المتاحة، وتقييم أثرها على النساء والرجال، والشباب والشيوخ والأطفال. وفي العام 1999 قامت وزارة المالية التنزانية بتعيين البرنامج لتدريب وبناء قدرات كوادرها، وإعداد موازنة حساسة للنوع الاجتماعي في ستة مجالات هي: الصحة والتعليم والمياه والزراعة والتنمية المجتمعية والحكم المحلي. ومن ضمن أهم الاستنتاجات للتجربة التنزانية كان تساؤلهم الجوهرى حول مدى مساهمة النساء في إصدار القرارات المتعلقة

بالموازنة، حيث وجدت المجموعة أن ثلاثة فقط من ثلاثين شخصا في مجموعة المالية والاقتصاد البرلمانية (تعادل لجنة الموازنة) هن نساء ويوجد فقط 45 امرأة عضو برلمان من إجمالي 275 عضواً. وبهذا العدد القليل من النساء من غير المتوقع أن تعكس الموازنة اهتمامات النساء واحتياجاتهن .

استخدم التنزانيون أسلوب البحث وقاموا بدراسة أربع مؤسسات ووزارات حكومية، هي: هيئة التخطيط ووزارة المالية ووزارة التعليم ووزارة الصحة . وكان فريق البحث يتكون من موظف حكومي ، وباحث في مؤسسة غير حكومية ، وخبير أكاديمي في مجال النوع الاجتماعي، فساهمت هذه التركيبة في دفع توصيات الدراسة إلى الأمام، وتبنيها من الأطراف المختلفة، وقام الباحثون بعد ذلك بكتابة توصياتهم بلغة سهلة الفهم، ومن ثم توزيعها .

3. آلية عمل ومنهجية تحليل الموازنة العامة من منظور النوع الاجتماعي

تؤكد الأدبيات والتجارب العالمية التي ورد ذكر بعضها سابقا، أنه لا توجد طريقة واحدة معتمدة لتحليل وإعداد الموازنة من منظور النوع الاجتماعي، وتؤكد ديان أولسون على هذه الحقيقة، حيث أن لكل بلد خصائصها ومواصفاتها (Elson، 2002) إلا أن الالتزام الحكومي بجسر الفجوات حسب النوع الاجتماعي، بالإضافة لوجود اهتمام من نشيطي المجتمع المدني يحدد المعايير إلي يتم العمل على أساسها في بلد ما، كما أنه من الضروري توفر نوعين من الخبرة مختلفين تماما عند تحليل أو إعداد الموازنة حسب النوع الاجتماعي، وهذه الخبرات هي:

- خبرة في مجال النوع الاجتماعي ومؤثراته، وأشكال اللامساواة الموجودة في البلد المعني .
- خبرة في مجال الإدارة المالية العامة وإدارة البرامج الحكومية .

فبدون توفر فريق عمل يضمن مجالي الخبرة المنفصلين، تظل الجهود قاصرة ومحدودة .

نلاحظ انه : من الضروري اشتراك خبراء ومتخصصين في الاقتصاد الكلي ، وإعداد الموازنات والتنمية والتخطيط ، ولكن في كثير من الأحيان للنشيطين مجتمعياً نظرة ثاقبة وواقعية حول القضايا التي تهمهم . ومن الضروري إشراك نشيطين مجتمعياً حتى لو لم يكونوا خبراء ، فالخبرة تكتسب مع الوقت والممارسة .

فيما يلي ، سنحاول تحديد بعض المعايير التي أثبتت جدواها عالمياً وإمكانية تطبيقها في الواقع الفلسطيني :

ماذا يمكن أن نفحص في الموازنة؟ وما هي القضايا المهمة من منظور النوع الاجتماعي؟

- الموازنة ككل (جهد كبير ولا توجد محاولات دولية كبيرة لتحليل الموازنة ككل)
- إنفاق بعض الوزارات المهمة على قضايا النوع الاجتماعي مثل التعليم ، الصحة ، والشؤون الاجتماعية .
- الإنفاق على برامج جديدة مثل برامج مكافحة الفقر ، أو التشغيل ، أو الأمن .
- بعض مصادر الإيرادات مثل الضرائب والرسوم .
- تغييرات جديدة في نظام الضرائب ، مثل : فرض ضرائب جديدة أو زيادة ضرائب على فئات محددة .
- أي قوانين وأنظمة جديدة .

استراتيجيات مفيدة للمشاركين في تحليل الموازنة من منظور النوع الاجتماعي¹⁹:

مع أن تحليل الموازنات على أساس النوع الاجتماعي عملية متواصلة، وتحتاج إلى خبرات متنوعة، وتختلف من دولة لأخرى، إلا أن هناك استراتيجيات عمل مهمة أثبتت جدواها في العديد من الأماكن من العالم، ومن هذه الاستراتيجيات:

أولا بحث ودراسة النوع الاجتماعي:

من الضروري أن تتوفر مواد بحثية كافية حول فجوات النوع الاجتماعي، وحول السياسات اللازمة لجسر هذه الفجوات. وتعتبر هذه المواد البحثية والدراسات أساسا لنشاطات التعبئة والتأثير، وقد أشارت التجربة في العديد من الدول إلى أهمية هذه الأبحاث والدراسات من حيث أنها:

- تشكل المعرفة بالحقائق والأرقام أداة مهمة كي يأخذ أعضاء المجلس التشريعي وموظفو الحكومة الذين يعدون الموازنة، قضايا النوع الاجتماعي بصورة جدية وبطريقة مهنية لا عاطفية.
- تعطي المعرفة بالأرقام والحقائق نشيطي المجتمع المدني ثقة كبيرة عند التصدي لقضية معينة. فالأرقام والإحصاءات المدعمة تزيد من قدرة الأشخاص على الجدل والإقناع.
- من الضروري عرض الحقائق والإحصاءات بطريقة مبسطة ومفهومة للعامّة وغير المتخصصين؛ لأنّ فهمهم لها يساهم في اقتناعهم وإيمانهم بالفكرة.

ثانياً أنشطة التدريب والتوعية:

هناك العديد من أنشطة التوعية والتدريب التي يجب أن ترتبط بعملية إعداد موازنة حساسة للنوع الاجتماعي، حيث يتم التدريب على أساسيات ومبادئ لازمة لفهم شقي

¹⁹ هذه الاستراتيجيات تم تجربتها في دول أخرى وأثبتت نجاحها، ويمكن استخدامها في الواقع الفلسطيني أيضاً.

الموضوع . من جهة يلزم موظفي الحكومة الذين يعملون على الموازنات في الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة قدرا من التدريب على مفاهيم النوع الاجتماعي ، واستخدامه كألية من آليات التحليل . ومن جهة ثانية قد يلزم بعض نشيطي المجتمع المدني تدريبات خاصة على لآليات وإجراءات إعداد الموازنة وكيفية مخاطبة الجهازين التشريعي والتنفيذي . ومن جهة ثالثة يلزم عقد لقاءات عامة مع أعضاء المجلس التشريعي المهتمين والمهتمات ، بحيث يتم التداول في الأمور الهامة في قضايا النوع الاجتماعي ، لتفهّم الإشكاليات التشريعية والإجرائية التي تواجههم .

ويختلف مستوى التدريب ومدى تخصصه والتقنيات المستخدمة فيه بالطبع من فئة لأخرى ؛ لذا فمن الضروري إجراء تقييم احتياجات لكل فئة ، وتحديد ما يلزمهم من معلومات وتقنيات . والتدريب عملية متواصلة بحد ذاتها قد تفرز حاجات تدريبية جديدة ، وقد تؤدي إلى تطور العمل باتجاهات تعبر عن خصوصية الوضع في البلد المعني . فعلى سبيل المثال قد تختلف طبيعة التدريب على النوع الاجتماعي في بيئة محافظة عنها في بيئة أخرى ، وكذلك قد تكون هناك حاجة لفهم تفاصيل معقدة حول موازنة غير مستقرة أو معتمدة على المساعدات الخارجية والديون ، أو مفتقرة للشفافية .

العمل بشراكة مع المجلس التشريعي:

يقوم المجلس التشريعي أو البرلمان المنتخب بإقرار الموازنة ، وهو بذلك يلعب دورا هاما وأساسيا في عملية الموازنة . وقد أثبتت العديد من التجارب أن العمل بشراكة مع أعضاء المجلس التشريعي أفاد في إمكانية تحويل الموازنات إلى موازنات أكثر حساسية للنوع الاجتماعي ، حيث يمكن للمجتمع المدني أن يدعم أعضاء المجلس التشريعي في مساءلتهم للحكومة ، من خلال توفير الدراسات والإحصاءات والبيانات وطرح قضايا ذات دلالة في النوع الاجتماعي ، ويمكن لأعضاء المجلس التشريعي تمثيل صوت المواطن في مساءلة الحكومة . وعلى الرغم من أن البرلمانات في الدول النامية تعاني من صعوبات متعددة كما تمت الإشارة في مواقع أخرى ، فهناك دائما أخطار تتمثل في عدم

توفر القدرة التحليلية أو الوقت الكافي لدى أعضاء المجلس التشريعي لفهم وفحص الموازنات؛ مما يتطلب جهداً مضاعفاً من المجتمع المدني.

من ضمن الأنشطة المقترحة ضمن هذه الاستراتيجية، عرض الموازنة من خلال حلقات نقاش وجلسات مائدة مستديرة، يشارك فيها وزير المالية للرد على تساؤلات أعضاء من المجلس التشريعي، وممثلين من المجتمع المدني²⁰ والمطالبة بأن تتضمن معطيات الموازنة معلومات مفصلة حسب النوع الاجتماعي؛ حتى يمكن مراقبة الموازنة من هذا المنطلق.

العمل بشراكة مع الجهاز الحكومي التنفيذي

لقد أثبتت التجارب أن العمل مع الجهاز الحكومي يعطي ثماره، فموظفوه هم المولكون بصياغة الموازنة، وزيادة قناعتهم بأهمية النوع الاجتماعي تخفف الكثير من الإشكاليات، إلا أن هذه الشراكة ليست بالأمر السهل، بسبب تعقيدات العلاقة بين العمل الأهلي والعمل الحكومي في العديد من الحالات. فوجود جسم حكومي مختص بقضايا المرأة مثل وزارة شؤون المرأة أو لجنة وطنية للنهوض بالمرأة، يسهل آلية الاتصال بالجهاز التنفيذي، حيث تزداد إمكانية الشراكة من الجهاز التنفيذي في الحالات التي يحدث فيها تغير سياسي رئيس.

تحليل الموازنة من منظور النوع الاجتماعي:

هناك خمس مراحل لتحليل الموازنات على أساس النوع الاجتماعي:

أولاً: تشخيص الواقع

تحديد المؤشرات التي توضح واقع الرجال والنساء في مراحل العمر المختلفة، وفي مناطق السكن المختلفة، وحسب المستوى المادي والتعليمي، وغيرها من المتغيرات ذات الأهمية.

²⁰ يقوم ائتلاف أمان وهو تحالف لعدة مؤسسات تعمل على أنظمة الشفافية والنزاهة بعقد مثل هذه الجلسات لنقاش الموازنة من منظور الإصلاح المالي والإداري وتعزيز النزاهة، ويمكن عقد لقاءات مشابهة من منظور النوع الاجتماعي أيضاً.

ثانياً: تحديد السياسات والأهداف المعلنة للحكومة

فحص وتحديد مدى التزام السلطة الوطنية الفلسطينية في سياساتها وقوانينها المختلفة في التصدي لقضية ما أو للعمل على حل مشكلة ما، وكذلك مدى التزام الحكومة بجسر فجوات النوع الاجتماعي في مجالات محددة: كالصحة والتعليم وغيرها، على أن يتم ليس فقط دراسة سياسات الإنفاق، ولكن سياسات الإيرادات أيضاً.

ثالثاً: تحديد برامج العمل المعلنة وفحص موازنتها

فحص ما إذا تم تحديد المصادر الكافية لتنفيذ هذه السياسات التي التزمت بها السلطة الوطنية، وفحص ما إذا كانت مصادر التمويل كافية لإحداث تغيير في الأهداف المعلنة.

رابعاً: دراسة تأثير هذه البرامج على المدى القصير والطويل

فحص مدى فعالية استخدام هذه المصادر ومدى وصولها للفئة المستهدفة، وكيفية صرف هذه المصادر ومدى استفادة الناس منها.

خامساً: التقييم

وذلك بالعودة لمرحلة التشخيص التي ذكرت في سابقاً، وفحص ما إذا كانت الموازنة حققت أهدافها في إحداث تغيير معين.

أسئلة مساندة؟

- هل يوجد التزام وطني بالمساواة على أساس النوع الاجتماعي؟ مثلاً من خلال القانون الأساسي، خطط عمل الوزارات المختلفة، برامج ولوائح الأحزاب السياسية والاتحادات والنقابات العمالية، والمؤسسات غير الحكومية؟
- هل ترجم هذا الالتزام لبرامج في الوزارات والهيئات الحكومية المختلفة؟ كم عدد النساء التي يشاركن عملياً في إعداد الموازنة؟ وما مدى فاعلية هذه المشاركة؟
- هل تضطر الحكومة للاقتراض؟ وهل يتم الحصول على موافقة البرلمان قبل الاقتراض؟
- ما حجم القروض؟ وما الغاية منها؟ وما أثرها على المجتمع؟

من أين نبدأ؟

نركز على قضايا محددة ونبدأ بها:

تفتح الخطوات الخمسة التي تم الإشارة إليها باختصار آفاقا واسعة للعمل ومجابهة العديد من التحديات في نفس الوقت، وللمعمل على تطوير قدرات تحليلية وبحثية في مجال موازنات حساسة للنوع الاجتماعي، ينبغي التركيز على قضية أو عدد محدد من القضايا. فقد تكون هذه القضايا ذات علاقة مباشرة بفجوات واضحة في مجال النوع الاجتماعي، أو بأولويات محددة للمجتمع، كالصحة أو التعليم أو العمل أو الضمان الاجتماعي. والتركيز على قضايا محددة يزيد من الخبرات المكتسبة وفي نفس الوقت يعزز ثقة المجتمع المدني بدوره وقدرته على التغيير.

نتحدى خوفنا من التجربة خصوصا في العمل مع الأرقام:

يعاني العديد من نشيطي المجتمع المدني خاصة من النساء من رهبة الأرقام، ومن الخوض في تفاصيل الاقتصاد، ومن المؤلف ابتعاد النساء عن مجال الاقتصاد واعتباره مجالا للرجال فقط. وهذا الخوف التقليدي قد يساهم في إبعاد هؤلاء عن محاولة فهم الموازنة، وبالتالي يحد من إمكانات التدخل لجعلها أكثر حساسية للنوع الاجتماعي. تؤكد ديبى بودلندر (2002) أن هذا الخوف لا مبرر له، فعمليات الموازنة كلها عمليات حسابية بسيطة (جمع وطرح وحساب نسب مئوية) على الرغم من أن الأرقام قد تكون كبيرة، إلا أن العمليات التي يتم إجراؤها بسيطة، والنجاح فيها يثير حماس النساء المشاركات، ويزيد من ثقتهن بأنفسهن.

استراتيجيات ناجحة:

الموازنة الوطنية أمر جدي، وعادة ما يثير التدخل فيها ونقاشها حفيظة الخبراء الحكوميين الذين يعتبرون أنهم أقدر على صياغة الموازنة، وأكثر فهما من نشيطي المجتمع المدني. وحتى يتم تجاوز هذه العقبة وحتى يؤخذ النشيطون المهتمون بحساسية الموازنات بصورة

أكثر جدية، فهناك بعض الاستراتيجيات التي أثبتت نجاحها في دول أخرى في العالم، ويمكن تجربتها في فلسطين. من هذه الاستراتيجيات:

لا تطلبوا زيادة موازنة برنامج معين، فهناك سقف أعلى للموازنة

ربما يظهر تحليل الموازنة أن هناك ضرورة ملحة لزيادة الدعم لأحد البرامج، أو المشاريع التي تساهم في جسر هوة محددة، فإذا قام نشيطو المجتمع المدني بطلب زيادة هذا البند، فإنه ينظر إليهم بقليل من الجدية، حيث أن هناك سقفا أعلى للإيرادات التي يمكن رصدها للموازنة ككل، وبالتالي لا يمكن إضافة مصاريف جديدة. وبدلا من ذلك يمكن لنشيطي المجتمع المدني اقتراح تحويل بند معين إلى بند آخر أكثر أهمية.

لا تطلبوا «فقط» تقليل موازنة الأمن، فهناك مجالات أخرى

عادة ما يسارع الذين يحللون الموازنة من منظور النوع الاجتماعي إلى المطالبة بتقليل المصاريف على الأمن، وأنشطة التسليح والعسكرة. على الرغم من أن هذا المطلب مشروع وعادل، إلا أنه لا يؤخذ بجدية في كثير من الأحوال، وتحديدًا عندما تكون الدولة في حالة حرب أو نزاع مسلح. ويمكن المطالبة بإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية مثلا، أو بخفض الإنفاق على شراء أسلحة متطورة، ويمكن أيضا دراسة بنود أخرى ليست ذات أولوية أو برامج مكررة، أو برامج غير مجدية تنمويا.

استخدموا اللغة المتخصصة مع الخبراء

حتى يؤخذ نشيطو المجتمع المدني بجدية، يجب أن يستخدموا اللغة المناسبة التي يستخدمها خبراء إعداد الموازنة، وبالتالي فمن الضروري فهم المصطلحات والتعريفات المستخدمة، وإلا يصبح من السهل الدخول في متاهات الموازنة، وتهزم المبررات التي يستخدمها النشيطون بسهولة. لذلك فمن الضروري التعرف على اللغة الصحيحة واستخدامها بشكل صحيح.

استخدموا اللغة البسيطة مع غير المتخصصين

لا يميل الناس لقراءة أبحاث ودراسات طويلة، وهم ينفرون من المواد التي تحتوي مصطلحات لا يفهمونها أو العديد من الأرقام والإحصاءات. ففي العديد من الدول وكما ذكر سابقا، قام نشيطو المجتمع المدني بإعداد مواد بسيطة وسهلة الفهم، حتى أنهم في تنزانيا حولوا النتائج إلى رسوم كاريكاتورية؛ مما سهل الوصول لقطاع أوسع من الناس، وبالتالي اكتسبت الحركة زخما شعبيا ودعما كبيرا.

4. التجربة الفلسطينية في إعداد الموازنة العامة

التجربة الفلسطينية في إعداد الموازنة الوطنية تجربة حديثة وواجهت صعوبات وعراقيل عديدة، منها ما هو فني وتقني يعود إلى نقص الخبرات وقلة التنسيق بين الجهات المختلفة، ومنها ما يعود لل صعوبات المالية والإدارية التي تعاني منها السلطة الوطنية الفلسطينية. ويرى عبد الكريم (2003) أنه رغم زيادة أهمية النظام المالي في فلسطين، إلا أنه كان يفتقر لوجود آليات لتنظيم عمله من حيث غياب أسس واضحة لإعداد الموازنة الحكومية وتوزيعها، وغياب العلاقة الواضحة بين الجهة التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بتخطيط وضبط أنشطة القطاع العام، وغياب محاذير وضوابط لعملية نمو العمالة في الجهاز الحكومي، بالإضافة لافتقاره إلى نظام مالي ومحاسبي موثوق وشفاف²¹. ويؤيده في ذلك عبد الرازق (2002) الذي وجد أن الموازنة العامة الفلسطينية تفتقر إلى التخطيط والرؤية، وبخاصة في ظل غياب الرؤية التنموية الإستراتيجية المنبثقة عن عملية تخطيط منهجية، الأمر الذي أدى إلى عشوائية الأهداف وعشوائية الأولويات التي تحاول الموازنة تحقيقها.²²

²¹ نصر عبد الكريم، 2003

²² عبد الرازق 2002

تواريخ هامة في إعداد الموازنة الفلسطينية حسب القانون الفلسطيني

التاريخ (سنويا)	المهمة المتوقع إنجازها
2 سبتمبر	تقدم مراكز المسؤولية (مؤسسات السلطة ووزاراتها) موازنتها إلى وزارة المالية.
15 أكتوبر	تقدم وزارة المالية الموازنة لمجلس الوزراء لمناقشتها.
1 نوفمبر	يقدم مجلس الوزراء الموازنة للمجلس التشريعي من أجل مناقشتها.
31 ديسمبر	يقوم المجلس التشريعي بتقاس الموازنة وإقراره حتى هذا التاريخ.

آلية إقرار قانون الموازنة العامة:

1. يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية .
2. يحيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً، وترفع توصياتها في شأنه إلى المجلس .
3. يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها، فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة، أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إليه، مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي، لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادةه إلى المجلس التشريعي، خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها .
4. يتم التصويت على الموازنة باباً باباً²³.

بدأ إعداد الموازنة الفلسطينية فور إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في العام، 1994، ولكن الموازنة لم تخضع لأي شكل من الرقابة حتى عام 1996، وهو العام الذي تم فيه

²³مركز الميزان لحقوق الإنسان، دليل الموازنة العامة، ديسمبر/ كانون الأول 2002

انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، إلا أن عملية إعداد وإقرار والرقابة على الموازنة لم تأخذ شكلا منظما بقانون حتى عام 1998 وهو العام الذي أقر فيه قانون تنظيم الموازنة العامة. ولم تلتزم الحكومات الفلسطينية في الغالب حتى عام 2002 بتقديم الموازنة للمجلس التشريعي في موعدها المحدد، أي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، كما لم تلتزم خلال هذه الفترة بكل المواصفات التي يجب أن تتوفر في الموازنة التي ينص عليها القانون، مما أدى لتوتر العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية أثناء مناقشة قوانين الموازنة في المجلس التشريعي، بعد أن وجه النواب لهذه الموازنات انتقادات جوهرية، وهو ما تسبب في تأخر اعتماد بعض الموازنات لفترات طويلة²⁴. وبالمقابل تأخر إقرار الموازنة في المجلس التشريعي لفترة تتجاوز الثلاثة شهور التي يبجحها القانون ليس فقط بسبب تأخير تقديمها للمجلس، ولكن أيضا بسبب ماطلة السلطة التنفيذية في تقديم ردود على أسئلة لجنة الموازنة؛ ما يعني أن الحكومة تواصل الصرف أشهراً عدة بشكل مخالف لقانون وقواعد الصرف²⁵.

جدول رقم 2

تاريخ تقديم وإقرار الموازنة الفلسطينية في سنوات مختارة²⁶

تاريخ إقرارها	تاريخ تقديم الموازنة	موازنة عام
27.5.1997	آذار	1997
19.6.1998	آذار	1998
12.8.1999	نيسان	1999
12.1.2004	3.12.2003	2004

²⁴ أبو شرخ، 2004

²⁵ أحمد مجدلاني، 2002

²⁶ الموعد المحدد لتقديم مشروع الموازنة حسب القانون هو الأول من نوفمبر/ تشرين الثاني.

أهم الصعوبات التي واجهت إعداد الموازنة الوطنية الفلسطينية

الموازنة الفلسطينية ليس موازنة عادية، فمازالت السلطة الفلسطينية في وضع لا تحسد عليه في ظل عجز عن السيطرة على مقدرات الشعب الفلسطيني، وفي ظل تأثيرات الاحتلال المتواصلة على مختلف جوانب الحياة، بما في ذلك قدرة وإمكانية السلطة الفلسطينية على جمع الإيرادات أو التخطيط لنفقات تطويرية. وتقسم الصعوبات التي تواجه الموازنة الفلسطينية إلى قسمين هما:

1. آثار الاحتلال الإسرائيلي:

مع اندلاع انتفاضة الأقصى أوقفت إسرائيل تحويل كافة مستحقات السلطة الفلسطينية المالية، وهو ما تسبب في حدوث عجز كبير في الميزانية الفلسطينية التي وقفت عاجزة عن تلبية الاحتياجات الأساسية للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، وبخاصة مع تزايد احتياجات الطوارئ²⁷. كما حدث اختلال كبير في جانبي الموازنة العامة للسلطة عامي 2001-2002 مما أدى لظهور عجز مالي كبير وصل إلى 328 مليون دولار، ويعزو عبد الكريم (2003) السبب إلى تراجع قدرة السلطة على جباية الضرائب، وقيام إسرائيل باحتجاز المستحقات المالية من جمارك وضرائب، ومع عدم ترشيد النفقات الحكومية اضطرت السلطة إلى الاقتراض المتزايد، وطلب المزيد من المنح والمساعدات.

كشفت دراسة حديثة²⁸ أن من أهم مشكلات الموازنة الفلسطينية تدني نسبة إيرادات الضريبة المباشرة والتي تقل عن 8% من مجموع الإيرادات الحكومية. النسبة العالية من الإيرادات تأتي من إيرادات المقاصة، وهي الإيرادات التي تحولها إسرائيل مما تجمعها من ضريبة القيمة المضافة والجمارك وضرائب العمال وغيرها، وهذا التدني في نسبة الضرائب المباشرة يعني انخفاض إمكانية مساءلة المواطنين للحكومة، لكنها تعني أيضا أن إيرادات الحكومة تقع تحت سيطرة قوى خارجية يمكنها حجزها كما حدث أثناء

²⁸ هلال وآخرون، 2003

²⁷ أبو شرح، 2004

الانتفاضة الثانية، حيث تعرض الشعب الفلسطيني بأكمله لعقوبة جماعية تتمثل في حجز أموال السلطة الوطنية الفلسطينية من قبل الاحتلال الإسرائيلي. ورغم الاتجاه المتصاعد الذي ازدادت فيه الإيرادات العامة أكثر من الضعف خلال نفس الفترة 1995-2003 إلا أن الموازنة الفلسطينية عانت ومازالت تعاني من ضائقة مالية شديدة، وذلك بسبب الانخفاض الحاد في تحصيل إيرادات السلطة الوطنية، وما يرتبط بذلك من انخفاض في النشاط الاقتصادي وانقطاع في إدارة الضرائب، بالإضافة إلى تعليق الحكومة الإسرائيلية منذ الربع الثالث لعام 2000 تحويل الإيرادات التي تجنيها نيابة عن السلطة الفلسطينية.²⁹

وقد شكل توحيد إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية في حساب واحد بالخزينة تحت سيطرة ورقابة وزير المالية، تصب فيه كل فروع المدخولات الفلسطينية من ضرائب ومنح ومساعدات وأرباح لاستثمارات السلطة المختلفة نقطة تحول كبيرة في سبيل إصلاح الوضع المالي، فقد حرمت الخزينة الفلسطينية من مبالغ طائلة طوال الفترة السابقة بسبب تعدد مراكز تجميع الإيرادات، وعدم توريد بعض الهيئات والجهات التابعة للسلطة لما تجنيه من رسوم إلى الخزينة؛ مما أدى إلى مشاكل في السيولة المتوفرة، وإلى حدوث إرباك في الإنفاق العام، وزيادة في الاقتراض من البنوك لتغطية العجز وتراكم المتأخرات.³⁰ وساعد هذا التحسن في جمع الإيرادات والضرائب في تعزيز دور المواطنين في مساءلة الحكومة، فالمواطن/ة الذي يدفع ضرائب مرتفعة يتوقع خدمات أفضل، ويتوقع أن يعرف أكثر عن الأداء المالي للحكومة وعن موازنتها.

2. إشكاليات فلسطينية داخلية:

على الرغم من تطور البيئة القانونية الخاصة بالموازنة إلا أن هناك معوقات ومشاكل موضوعية وذاتية عدة اعترضت تنفيذ القوانين، وهناك قصور واضح في الالتزام بالجانب القانوني، مما أدى إلى تداخل الصلاحيات والمسؤوليات بين وزارة المالية من جهة وبين مؤسسات حكومية أخرى، ما أدى إلى عدم المقدرة على إدارة الموازنة بشقيها الإيرادات والنفقات، وعدم ضبط النفقات بشكل خاص.³¹

²⁹ أبو الفهم، 2003

³⁰ أبو شرح، 2004

³¹ عبد الرازق، 2004

ما زالت الحكومات المتعاقبة في السلطة الوطنية الفلسطينية عاجزة عن طرح برنامج اقتصادي تنموي محدد المعالم. فحتى عام 2004 لم تتعد الموازنة كونها كشف بالإيرادات والنفقات، في حين تم إعداد الخطط التنموية المختلفة بمعزل عنها وعن وزارة المالية، حيث كانت تقوم وزارة التخطيط والتعاون الدولي كل سنة بإعداد "قائمة تسوق" تم إعدادها لصالح مؤتمر المانحين دون مشاركة وطنية، ودون تقدير حقيقي للاحتياجات والأولويات التنموية. في المقابل قامت الوزارات الفلسطينية بتقديم قائمة احتياجات لوزارة المالية لم تتجاوز الاحتياجات التشغيلية للوزارة، وظلت المشاريع الممولة من جهات أجنبية في كثير من الأحيان خارج سيطرة ومعرفة وزارة المالية. ثم تحسن الوضع قليلا في موازنتي عام 2003 و 2004 وإن استمرت وزارة المالية عاجزة عن تحديد برنامج اقتصادي متكامل تحدد من خلاله أمور، مثل: معدلات التضخم والنسب المستهدفة للحد من البطالة والمعدلات التي ترغب في تحقيقها.

في الوقت نفسه، عجزت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة عن تقديم تقارير دورية ربع سنوية أو سنوية كما تنص المادة 18 من قانون تنظيم الموازنة، أو تقديم الحسابات الختامية كما تنص المادة 49 من نفس القانون، ولم يتلق المجلس التشريعي سوى تقرير الحسابات الختامية لموازنة 1997 حيث تلقاه في منتصف عام 1999 متأخرا ستة أشهر عن الحد الأقصى، ولم يقره المجلس إلا في أيار من العام 2000 مما يدل على عمق الخلل في إجراءات الموازنة.³²

خلال السنوات العشر منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، تزايد وباطراد مثير للقلق حجم القروض التي حصلت عليها السلطة، والتي سوف تشكل عبئا كبيرا على أي حكومات قادمة، وبالتأكيد على الأجيال القادمة وخياراتها في التنمية، وليس غريبا إن وجدت السلطة الوطنية الفلسطينية نفسها بعد سنوات قليلة في مأزق تنموي مشابه لذلك الذي تمر به لبنان على سبيل المثال، والتي تعاني من ارتفاع كبير في نسبة الإنفاق الحكومي ليس لتمويل إعادة الإعمار والنشاطات الإنتاجية بل لخدمة الدين الحكومي.³³

³² مجدلاوي، 2002

³³ كسبار، 2004

فازدياد الدين الحكومي سوف يؤدي في السنوات القادمة إلى تركيز السياسات المالية على تخفيض العجز وسداد الدين الحكومي، مما يؤدي إلى تراجع الإنفاق الاستثماري والاجتماعي، وهو ما يضر بمصالح النساء والفقراء والفئات الأقل حظاً في المجتمع، وقد ينعكس أساساً على تقليص معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة، وتطبيق نظام عادل للضمان الاجتماعي.

تطور حجم القروض المتراكمة على السلطة الفلسطينية (مليون دولار)

السنة	قيمة القرض
1993	15
1994	45
1995	83.3
1996	287
1997	386.5
1998	513.8
1999	617.4
2000	732.7
2001	997.5
2002	1048.2
2003	1257.275
2004	1377.275 تقدير

مستخرج من قانون الموازنة العامة 2003/2004³⁴.

نسبة الإنفاق العام والإنفاق الجاري إلى الناتج المحلي الإجمالي في سنوات مختارة³⁵

السنة	نسبة الإنفاق العام	نسبة الإنفاق الجاري	الإنفاق الجاري من الإنفاق العام
1995	20%	14.7%	73.4%
2000	29.8%	20.2%	67.8%
2003	48.9%	39.8%	83.3%

³⁴ نوفل، 2004،
³⁵ أبو الفحم، 2003،

وتشير البيانات الصادرة عن وزارة المالية الفلسطينية إلى أن إجمالي الإنفاق العام قد ارتفع بمعدل نمو سنوي قدره 14.2% من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط كمعدل سنوي خلال الفترة (1995-2000)³⁶. ويعود هذا التزايد في الإنفاق العام إلى كبر حجم فاتورة الرواتب والأجور والتي بلغت نسبتها في المتوسط 59.5% من النفقات الجارية، وهذه النسبة وصلت إلى 62.8% من إجمالي الإنفاق الجاري في المتوسط خلال الفترة (2001-2003).

وقد بلغت النفقات التشغيلية في المتوسط 23.6% كمعدل سنوي من الإنفاق الجاري خلال الفترة (1995-2000) ولكنها تراجعت إلى 15.3% خلال الفترة (2001-2003) وهذا يعني تراجعاً كبيراً على صعيد الخدمات المقدمة من قبل الحكومة، والتي من المفترض أن تكون قد زادت أو بقيت عند معدلاتها التي كانت سائدة خلال الفترة السابقة لانتفاضة الأقصى. أما الإنفاق الرأسمالي والتطويري والذي يعتمد على المانحين بدرجة كبيرة، فقد بلغ 5.3% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1995 ثم ارتفع ليصل إلى 9.6% في عام 2000، إلا أن النسبة انخفضت في عام 2001 لتصل هذه النسبة إلى 6% و 9.1% في موازنة عام 2003.

³⁶ المصدر السابق

مبررات الاهتمام بموازنة حساسة للنوع الاجتماعي في فلسطين

قد يقول بعض الناس أنه في ظل الظروف الصعبة على كل الأصعدة، والتي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني والمجتمع الفلسطيني في كافة مجالات الحياة، يبدو الحديث عن موازنات حساسة للنوع الاجتماعي نوعاً من الترف الفكري، ونوعاً من التمرين الذهني غير المفيد. وفي الواقع أن الظروف الصعبة والمطالبات القوية بالإصلاح، وضرورة إشراك جميع المواطنين والمواطنات في تصريف شؤون حياتهم، وتحديد الأهداف التنموية التي يحلمون بها، بالإضافة للتصدي للفقر المتفاقم والبطالة والتدمير المنهج لمقدرات الشعب، وبنية المجتمع التحتية، هي أهم مقومات ومبررات الاهتمام بموازنات النوع الاجتماعي. ولا يأتي هذا الاهتمام من فراغ، بل يوجد في المجتمع الفلسطيني، وفي بنية السلطة الوطنية الفلسطينية، وبنيتها القانونية الناشئة، ما يدعم ويعزز إمكانيات البدء بمبادرة موازنة حساسة للنوع الاجتماعي، ومن هذه المقومات أن:

أولاً: الحركة النسوية الفلسطينية حركة قوية

تعتبر الحركة النسوية الفلسطينية من أقوى الحركات الاجتماعية وأكثرها تنظيماً في فلسطين. وعلى الرغم من التعددية الفكرية والسياسية التي تميز هذه الحركة وأقطابها المختلفة، إلا أن هناك إيماناً وقناعة راسخة عند جميع الناشطات النسويات بأهمية النضال من أجل المساواة، والربط بين النضال الوطني والنضال النسوي. وقد قطعت الحركة النسوية الفلسطينية شوطاً طويلاً في النضال من أجل تحقيق مكاسب اجتماعية، وتعززت أهمية هذه المطالبة عندما لم تترجم مشاركة النساء في النضال الوطني إلى مشاركة سياسية واسعة في المجلس التشريعي، والإدارات العليا في الوزارات وغيرها من مواقع صنع القرار. فإنجازات الحركة النسوية الفلسطينية في مجالات مثل التعليم والصحة الإنجابية ومحاربة العنف ضد المرأة، يجب أن تترجم إلى موازنات وآليات رقابة دورية، من أجل ترسيخ الإنجازات البسيطة، والسعي إلى إنجازات أكبر.

ثانياً: المطالبة الفلسطينية بالإصلاح

تزايدت في الآونة الأخيرة المطالبة بالإصلاح في فلسطين، وفي غمرة تحول المطالبة بالإصلاح كجزء من استحقاقات دولية لدفع عجلة المفاوضات، نسي البعض أن الإصلاح هو بالأساس مطلب وطني فلسطيني، يهم جميع المواطنين رجالاً ونساءً. وأهم بنود الإصلاح هو الإصلاح المالي، والتي تعتبر الموازنة الوطنية أهم شروطه. أما القضايا الأساسية للإصلاح المالي كما هو مطلوب فلسطينياً فيمكن تلخيصها فيما يلي:

1. حصر موارد الموازنة جميعاً في وزارة المالية: وهذه المطالبة تعني أن جميع إيرادات السلطة ونفقاتها يجب أن تتم من خلال موازنة واحدة، وأن تتم بشفافية ووضوح، وهذا المطلب يتشابه مع تحديات عالمية كما ذكر سابقاً، ولكنه يكتسب أهمية خاصة في المضمون الفلسطيني بسبب وجود نشاطات استثمارية وتجارية للسلطة الفلسطينية، كانت ومازالت خارج حدود الموازنة الرسمية، وتعتبر وحدة الخزينة مبدأ أساسياً في إدارة المال العام.³⁷
2. زيادة قدرة وزارة المالية على إدارة النفقات. وعلى الرغم من تحسن دور وزارة المالية في السنتين الأخيرتين، إلا أنه ما زالت هناك حاجة ماسة لإجراءات دورية تضمن مراجعة ومحاسبة على النفقات، وأن يوجد ممثلون لوزارة المالية في جميع المؤسسات الرسمية، وأن تشدد الرقابة على إجراءات جمع الضرائب والرسوم.
3. تشديد الرقابة على العمليات التجارية والاستثمارية التي تقوم بها السلطة الفلسطينية من خلال صندوق وطني للاستثمار الفلسطيني، وأن تخضع إجراءات الصندوق وعملياته لإجراءات الشفافية والمساءلة والمحاسبة.
4. تقليص وترشيد النفقات، وتحديد ما يتعلق بالتوظيف في القطاع العام، وربط

³⁷ للمزيد من المعلومات عن وحدة الموازنة انظر/ ي ورقة جهاد حرب حول إجراءات إعداد الموازنة، التي أعدت لصالح مؤسسة مفتاح

الوظائف الجديدة بالحاجة الحقيقية للعمل وليس كستار للبطالة المقنعة .

5. تعزيز دور آليات الرقابة المختلفة، بما في ذلك دور المجلس التشريعي وهيئة الرقابة العامة .

6. تطوير عملية إعداد الموازنة العامة لتصبح أكثر شفافية وإشراكا لقطاعات المجتمع، وأكثر استجابة لمتطلبات التنمية .

7. تطوير نظام الخدمة المدنية بما في ذلك نظام تقاعد مناسب للواقع الفلسطيني.³⁸

وبما أن الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي تطالب بشفافية أكبر لبنود الموازنة، ووحدة الخزينة كي تتضح معالم الإيرادات والنفقات ويمكن فحصها من منظور النوع الاجتماعي، وتطالب بتفصيلات وتوضيحات حول كيفية إنفاق الإيرادات العامة وتحديد آلية ونوعية التوظيف، وبما أن الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي هي بحد ذاتها إحدى آليات الرقابة على الموازنة، فهي تتماشى مع المطالب الوطنية الفلسطينية بالإصلاح .

ثالثاً: الالتزام الرسمي الفلسطيني بالمساواة على أساس النوع الاجتماعي

التزمت السلطة الوطنية الفلسطينية بكافة المواثيق والعهود الدولية التي تؤكد على المساواة، على أساس النوع الاجتماعي، وعلى رأسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان . هذا الالتزام يتطلب إجراءات عملية وفعالية باتجاه تحقيق المساواة ويمكن اعتباره أساساً للمطالبة بموازنة حساسة للنوع الاجتماعي، على اعتبار أن هذا النوع من الموازنات يهدف إلى إلغاء التمييز في جمع الإيرادات، وصرف النفقات العامة . كما ينص القانون الأساسي الفلسطيني في المادة رقم 9 على أن «الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء

³⁸ نصر عبد الكريم، 2003

لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة»

إعلان الاستقلال الفلسطيني:

«وثيقة الاستقلال» التي أقرها المجلس الوطني الفلسطيني عام 1998 تنص على «إن دولة فلسطين هي للفلسطينيين أينما كانوا، فيها يطورون هويتهم الوطنية والثقافية، ويتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق، تصان فيها معتقداتهم الدينية والسياسية وكرامتهم الإنسانية، في ظل نظام ديمقراطي برلماني يقوم على أساس حرية الرأي وحرية تكوين الأحزاب، ورعاية الأغلبية حقوق الأقلية واحترام الأقلية قرارات الأغلبية، وعلى العدل الاجتماعي والمساواة وعدم التمييز في الحقوق العامة على أساس العرق أو الدين أو اللون أو بين المرأة والرجل، في ظل دستور يؤمن سيادة القانون والقضاء المستقل وعلى أساس الوفاء الكامل لتراث فلسطين الروحي والحضاري في التسامح والتعايش السموح بين الأديان عبر القرون.» ويعتبر الفلسطينيون جميعهم حتى أولئك الذين لا يعترفون بمرجعية اتفاقيات أوسلو، أن إعلان الاستقلال يمثل مرجعية قانونية وتشريعية للفلسطينيين في كل مكان، وقد ضمن الإعلان صراحة بند المساواة بين الرجال والنساء ويمكن الاستناد عليه عند الحديث عن أي موازنة فلسطينية.

رابعاً: إنشاء وحدة إحصاءات المرأة والرجل في الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

قام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بإنشاء برنامج إحصاءات المرأة والرجل عام 1996 بهدف إدخال مفهوم النوع الاجتماعي إلى عملية إنتاج وتحليل وعرض البيانات الإحصائية، بما يتلاءم مع مفهوم التنمية الذي تتبناه السلطة الوطنية الفلسطينية. وخلال هذه الفترة قامت وحدة إحصاءات المرأة والرجل بتحديد نوع المتغيرات اللازمة لإجراء التحليلات الخاصة بالنوع الاجتماعي، بالإضافة إلى ملائمة مخرجاتها للمستفيدين من البيانات. وتطلب العمل على تطوير مفهوم إحصاءات النوع الاجتماعي العمل

على التحقق من قيام كافة التعدادات والمسوح الرسمية بتناول الاختلافات القائمة بين الجنسين كعنصر أساس، ومن أن عمليات عرض وتحليل البيانات تعكس اهتماماً بقضايا النوع الاجتماعي. وقامت الوحدة بإنتاج وتعميم الإحصاءات المصنفة حسب النوع الاجتماعي عبر التقارير، والكراسات، ولوحات الحائط، والمطويات، وعملت على تقديم مؤشرات النوع الاجتماعي للمستخدمين بطريقة سهلة، والاستفادة من بيانات المسوح في سد الفجوة المعلوماتية في بعض المجالات.

خامساً: إنشاء وزارة شؤون المرأة:

جاء قرار إنشاء وزارة لشؤون المرأة من خلال برنامج الحكومة التي طرحته على المجلس التشريعي الفلسطيني لنيل الثقة في تشرين الثاني 2003، حيث أشار بوضوح إلى «العمل على تعزيز مكانة وحقوق المرأة ومشاركتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وتهيئة المناخ المناسب لتحقيق ذلك من خلال استحداث وزارة جديدة تعنى بشؤون المرأة وتأمين مشاركتها في صنع القرار». وقامت الوزارة بدورها بإعداد إستراتيجية وزارة شؤون المرأة 2005 - 2007 التي اعتمدت توجه تقوية وتمكين المرأة الفلسطينية، واستندت إلى مرجعيات ومصادر قانونية وتشريعية مختلفة، من أهمها «وثيقة الاستقلال». كما استندت الوزارة في إستراتيجيتها إلى وثائق المؤتمرات الدولية والإقليمية، ومن ضمنها الاتفاقية الدولية "لإلغاء كافة أشكال التمييز ضد المرأة (1979)، المؤتمر الدولي الرابع في بيجين (1995)، والمؤتمر الوزاري العربي في عمان (1996)، قرار مجلس الأمن (1325) للتعامل مع المرأة في مناطق النزاع المسلح. تم إقرار الإستراتيجية والهيكلية التنظيمية للوزارة في جلسة مجلس الوزراء المنعقد ب 12 نيسان 2004.

تمحورت رسالة وزارة شؤون المرأة حول «تمكين وتعزيز المرأة الفلسطينية لتشارك وتسهم في بناء وتنمية الوطن الفلسطيني الديمقراطي وفي ترسيخ مجتمع مدني فاعل تحكمه القيم الوطنية والحضارية والإنسانية»³⁹. أما الهدف العام للوزارة فتمثل في «استكمال

³⁹ السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة شؤون المرأة، رؤية إستراتيجية وبرنامج عمل مرحلي، آذار 2004.

مهمة إدماج المرأة الفلسطينية في مجتمع مدني متحضر قادر على صقل وإطلاق قدرات المرأة الفلسطينية، من خلال تحفيزها ودعمها وتمكينها للمشاركة في مرحلة البناء والاستقلال، ضمن برامج تهدف إلى تعزيز روح الانتماء الوطني والفردية لدى المرأة، وإلى تنمية الاعتماد على الذات وترسيخ الثقة بالنفس، وإذكاء روح التكافؤ والعمل الجماعي جنباً إلى جنب مع الرجل، في سبيل ترسيخ مفاهيم الديمقراطية والعدالة الاجتماعية، وتطوير الالتزام الحكومي بقضايا النوع الاجتماعي للنهوض بالمرأة وتطوير دورها وضمان حقوقها السياسية والاقتصادية والاجتماعية⁴⁰. لتحقيق هذا الهدف العام والأهداف الأخرى الجزئية، تبنت وزارة شؤون المرأة إستراتيجية مندمجة، ربطت بإحكام ما بين:

(1) تطوير الالتزام السياسي الحكومي؛ لتضمين قضايا النوع الاجتماعي والديمقراطية وحقوق الإنسان في سياسات وبرامج وخطط الوزارات المختلفة، وفي التشريعات والقوانين ذات العلاقة.

(2) تعزيز وصول المرأة إلى الخدمات التنموية المختلفة.

(3) تعزيز التشبيك والتنسيق والتعاون والتشاور مع المنظمات النسوية المحلية والإقليمية والدولية.

في إطار الإستراتيجية المذكورة أعلاه، يمكن لوزارة شؤون المرأة الفلسطينية أن تلعب دوراً أساسياً في طرح مبادرة فلسطينية تحلل الموازنة من منظور النوع الاجتماعي، وأن تساهم في نقل وجهات نظر مؤسسات المجتمع المدني إلى الأجهزة الحكومية المعنية.

الموازنة الفلسطينية 2004 من منظور النوع الاجتماعي

على الرغم من تطور الموازنة العامة الفلسطينية باتجاه أكثر شفافية والتزام وزارة المالية بنشر مشروع قانون الموازنة عامي 2003 و2004، إلا أنه ليس من السهل استخدام المواد

⁴⁰ المصدر السابق

المتوفرة لإجراء تحليل عميق من منظور النوع الاجتماعي . فإننتاج تحليل معمق كما أشير سابقا يتطلب فريقا بحثيا ، ويتطلب عملا ميدانيا ومقابلات مع مسؤولين ومسؤولات ، ومتابعة حثيثة لكيفية إعداد الموازنة والإشكاليات الداخلية المتعلقة بالموضوع ، وهذا أمر أبعد من متناول الدراسة الحالية . وما يتوفر من معلومات حول الموازنة لا يتجاوز النتائج النهائية أو خلاصة عمل معدة ودورية تبدأ من الوزارات المعنية وتنتهي بها ، مروراً بوزارة المالية ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي .

وعلى الرغم من الوعي بهذه الإشكالية ، إلا أن هناك ملاحظات محددة يمكن الإشارة إليها ، والتي يمكن اعتبارها نقطة انطلاق لمبادرة فلسطينية تحلل الموازنة من منظور النوع الاجتماعي . فبتاريخ 2003 / 12 / 3 قدمت السلطة الوطنية الفلسطينية مشروع موازنة عام 2004 للمجلس التشريعي لإقراره ، حيث اعتمد المشروع على الافتراض بأن الظروف السياسية والاقتصادية التي سادت في الأعوام السابقة سوف تستمر ، وهو ما يعني حسب معطيات مشروع الموازنة حدوث تراجع طفيف في النمو الاقتصادي ، وقد جاء في خطاب الموازنة لوزير المالية :

- لن يطرأ تغيير جوهري على حالة عدم الاستقرار السياسي التي سادت خلال العامين الماضيين .
- سوف يترتب على ذلك تراجع في النمو الاقتصادي إلى حوالي 3.5% في الناتج المحلي الإجمالي لعامي 2004 و 2005 .
- وهذا يعني أن معدلات الفقر والبطالة سوف تبقى حول مستواها الحالي .
- أما الإيرادات المتوقعة للعام 2004 فيمكن أن تصل إلى 806 مليون دولار ، وللعام 2005 إلى 835 مليون دولار ، أي بزيادة بحوالي 3.5% .
- وأما النفقات فمن المتوقع أن تصل إلى 1694 مليون دولار ، أي بزيادة 6.5% عما كانت عليه في العام 2003 .
- العجز في موازنة العام 2004 سوف يبلغ نحو 890 مليون دولار⁴¹ .

⁴¹ http://www.mof.gov.ps/khita1.htm خطاب الموازنة 2004

يلاحظ في خطاب الموازنة ما يلي :

لا يوجد أي إشارة لمؤشرات حساسة للنوع الاجتماعي ، علما بأن الكثير من المؤشرات هي أكثر دلالة لو تم تفسيرها على أساس النوع الاجتماعي ، فمثلا مؤشرات الفقر ومعدلات البطالة والتضرر من جدار الفصل وغيرها ، هي مؤشرات حساسة للنوع الاجتماعي ، وغالبا ما تكون النساء أكثر تضررا في هذه المجالات . ويمكن القول أن خطاب الموازنة تميز بلغة محايدة للنوع الاجتماعي ، وهذا نمط كلاسيكي من التعامل مع الموازنة يعكس عدم الاهتمام بفروقات النوع الاجتماعي ، علما بأنه تمت الإشارة للاختلاف في وضع المحافظات الأكثر تضررا ، فعلى سبيل المثال تمت الإشارة لآثار التدمير في رفح وجنين وقليلية باعتبارها مناطق منكوبة .

وقد أشار خطاب الموازنة إلى ارتفاع في النفقات التشغيلية بلغ 5.7% في بند الرواتب والأجور فقط ، وبرر وزير المالية هذا الأمر بتطبيق بعض بنود قانون الخدمة المدنية ، وإلى استحداث 3440 وظيفة في الأمن فقط . والتساؤلات التي تطرأ هنا تدور حول مدى استفادة النساء وتحديد الفقيرات ومعيلات الأسر من هذه الزيادة . ومن الملاحظ أن وزير المالية نفسه تدمر في خطاب الموازنة من عدم الالتزام بالسقف المقررة للتعيينات في أجهزة الأمن ، على الرغم من الالتزام بها في مجال الخدمة المدنية ، ويعتبر هذا المجال من مجالات الضغط والتأثير التي يمكن للمجتمع المدني أن يساهم فيها . فالمعروف أن أجهزة الأمن تستوعب عاملين من الرجال فقط في صورة هي أقرب للبطالة المقنعة ، وبدون تدقيق في الظروف المعيشية لهؤلاء العاملين ، علما بأن خيارات حساسة للنوع الاجتماعي تتطلب استيعاب هؤلاء العاملين في مشاريع إنتاجية ، يمكنها أن تساهم في

«التوسع المطرد في الجهاز الوظيفي ، وما يترتب عليه من كلفة إضافية ، يحد من إمكانياتنا في تحقيق قدر أكبر ومتزايد من الاعتماد على مواردنا الذاتية في الأجل المتوسط .»

د . سلام فياض - خطاب الموازنة 2004

تفعيل الاقتصاد، بدلا من أن يتحولوا لعبء إضافي على فاتورة الرواتب والأجور بدون فائدة تنمية وبدون حاجة مجتمعية حقيقية .

لم يرد في خطاب الموازنة أو في قانون الموازنة 2004 ما يتعلق بخطط تنمية أو التزام حكومي بتحسين مؤشرات تنمية محددة، واقتصرت المؤشرات التي وردت على تحديد حجم الدمار، ومعدلات الفقر، والبطالة، دون التزام محدد من قبل السلطة، بمعنى أن الموازنة الفلسطينية لم تخرج حتى الآن من دائرة رد الفعل ومحاولة التعامل مع الوضع القائم دون التصدي له . ولعل هذا الأمر يتطلب اهتماما أكبر من المجتمع المدني، ومن ممثلي الشعب لرفع قضايا ذات أهمية على سلم اهتمام الجهاز التنفيذي من جهة، ومن جهة أخرى لدعم التوجهات الإيجابية وتشجيع خطوات الإصلاح المالي التي تمت حتى الآن .

لا يوجد نموذج محدد للتقسيم الوظيفي الأمثل للموازنة، كأن يتوفر نسبة أمثل لحصة التعليم أو الصحة أو الضمان الاجتماعي أو الأمن، كما لا يوجد مستوى مناسب لحصة الأجور والرواتب أو الموازنة التشغيلية والتطويرية . إن مستويات الإنفاق يجب أن تتحدد وفق خطط محلية يتفق عليها المجتمع .⁴² والموازنة لعام 2004 تثير تساؤلات حول معدلات الإنفاق على مكتب الرئيس والصحة والتعليم والأمن وشؤون المرأة، وعلى نسبة النفقات التطويرية والتنموية في كل وزارة .

أبعاد الموازنة 2004 في مؤسسات حكومية مختارة (آلاف الدولارات)

المؤسسة/ الوزارة	رواتب وأجور	نفقات تشغيلية	نفقات تحويلية	نفقات رأسمالية وتطويرية	إجمالي النفقات
مكتب الرئيس	7324	33000	617	1000	41941
وزارة الداخلية	106759	19468	13669	945	140842
وزارة التعليم والتعليم العالي	236885	13193	37040	1702	288821
وزارة الصحة	67965	67204	4987	425	140582
وزارة شؤون المرأة	425	203	42	65	736

⁴² عبد الرازق، 2002

يلاحظ أن الموازنة بشكل عام لا ترصد إلا النسب القليلة للنفقات التطويرية، وأن النسبة الأكبر من النفقات مازالت تذهب للرواتب والأجور. وترتفع موازنة بعض المؤسسات مثل مكتب الرئيس والتي تصل إلى 41941 ألف دولار سنويا أكبر ب 56 ضعفا من وزارة ناشئة مثل وزارة شؤون المرأة، وأكبر بست مرات من موازنة وزارة الشباب والرياضة التي تغطي الفئة العمرية الأكبر في المجتمع الفلسطيني.

وعلى الرغم من الإنجازات المتزايدة لوزارة المالية والتحسين الحثيث للأداء المالي للسلطة الفلسطينية، إلا أن هناك بعض القضايا التي تتطلب وقفة جادة من منظور النوع الاجتماعي، فقانون ضريبة الدخل مثلا يركز على الأجور وليس على الأرباح، مما يتطلب تعديلا بحيث لا تتضرر النساء العاملات، وأن تقتطع خدمات رعاية الأطفال، وأجور الحضانه، ورسوم المدارس، وأجور رعاية المسنين، والمعاقين، من دخل النساء قبل احتساب الضريبة. كما ينبغي تعديل ضريبة الأملاك والثروة؛ مما يؤدي لزيادة مساهمتها في الإيرادات العامة، وقد تصبح حافزا أمام الرجال لتمكين قريباتهم من الحصول على الميراث أو تسجيل ممتلكات باسمهن.

نحو موازنة وطنية حساسة للنوع الاجتماعي في فلسطين:

يتضح مما سبق أن هناك ضرورة فلسطينية للبدء بإعداد الموازنة والرقابة عليها من منظور النوع الاجتماعي، وهذا العمل ليس مجالا لبحث أكاديمي يتم إعداده مرة واحدة أو اختياريا أو عشوائيا، بل هناك حاجة ماسة لهيكله العملية ومأسستها بحيث تصبح أولا جزءا من ممارسة وزارة المالية عند إعداد الموازنة، مما يتطلب بالضرورة أن يكون الطاقم العامل على إعداد الموازنة حساسا لقضايا النوع الاجتماعي، وهذا لا يشمل فقط الطاقم المركزي للوزارة، بل يجب أن يمتد تدريجيا ليصل إلى جميع من يشارك بإعداد الموازنة في الوزارات والمؤسسات المختلفة. وفي نفس الوقت من الضروري زيادة اهتمام المجلس التشريعي طاقما وأعضاء لقضايا النوع الاجتماعي في الموازنة، بالإضافة إلى تشكيل مجموعة ضغط من مؤسسات المجتمع المدني. إن هذا العمل لا يجب أن يكون

موسميا أو أن يتم لمرة واحدة، بل يجب متابعة جميع عمليات إعداد وإقرار والرقابة على الموازنة وهو بالتالي بحاجة إلى مجموعة عمل دائمة تراكم خبراتها وتتواصل مع جميع الأطراف .

من يمكن أن يحلل الموازنة الفلسطينية من منظور النوع الاجتماعي؟

من الضروري قبل الخوض في تفاصيل وآليات واقتراحات محددة أن نشير إلى الجهات الأساسية التي يمكنها القيام بهذا الدور، والتي يجب أن تطور قدرات تحليلية وتدريبية وبحثية، وأن تعقد تحالفات مع بعضها بعضا أحيانا، فتحليل الموازنة من منظور النوع الاجتماعي يحتاج كما أشير سابقا، إلى خبرات متنوعة ومتعددة، وبحاجة أيضا إلى قوة ودعم سياسي ومجتمعي . هناك جهات أساسية على المستوى الحكومي ومن المجتمع المدني التي تستطيع القيام بهذا الدور بشراكة حقيقية . هذه الجهات هي :

من الجانب الرسمي (التشريعي والتنفيذي):

- لجنة الموازنة في المجلس التشريعي .
- عضوات البرلمان من النساء والأعضاء المؤيدون من الرجال .
- وزارة شؤون المرأة .
- اللجنة التنسيقية الحكومية للنهوض بالمرأة .
- دائرة إحصاءات المرأة والرجل في الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني .
- مؤسسات بحث متخصصة بالتنمية والاقتصاد .
- مؤسسات نسائية .
- بعض مؤسسات حقوق الإنسان .

• الاتحادات العامة والنقابات العمالية والمهنية .

• وسائل الإعلام .

هناك قضايا محددة يمكن لنشيطي المجتمع المدني أن يطالبوا بها فوراً على أن تكون بداية تمهيدا لأي نشاط مستقبلي يتعلق بالموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي ، ومنها على سبيل المثال :

دائرة الموازنة في وزارة المالية:

تعتبر دائرة الموازنة هي الجهة المسؤولة في وزارة المالية عن :

1. إعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية وموازنات المؤسسات ومتابعتها في جميع مراحلها، بما في ذلك متابعة التنفيذ .
2. إعداد النماذج والإجراءات والجداول الزمنية لتقديم تقديرات الإيرادات والنفقات من قبل الوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية .
3. وضع التعاميم المتعلقة بإعداد الموازنات .

إذا لم تكن دائرة الموازنة في وزارة المالية حساسة للنوع الاجتماعي ، فإنه يكون من الصعب الحديث عن أي تقدم . فدائرة الموازنة دائرة متخصصة ويمكن الضغط باتجاه توعيتها بأهمية الاهتمام بمعايير معينة مثل النوع الاجتماعي وحقوق الإنسان . والسؤال الذي يطرح نفسه هنا : هل تقوم لجنة الموازنة بالسؤال عن مؤشرات الإيرادات والنفقات موزعة على أساس النوع الاجتماعي؟ وهل يعتبر هذا الأمر أحد المعايير الأساسية التي يتم أخذها بعين الاعتبار عند إرسال التعاميم أو إعداد النماذج؟ وهل يوجد مثلاً معلومات مفصلة على أساس النوع الاجتماعي حول عدد الموظفين/ات ، ودرجاتهم ورواتبهم؟ وهل يشترط أن تشارك نساء في إعداد الموازنة؟ كيف يتم أخذ النوع الاجتماعي بعين الاعتبار عند إعداد النفقات التطويرية؟ وغير ذلك من الأمور الحساسة للنوع الاجتماعي .

لجان الموازنة في الوزارات المختلفة

تتكون لجنة الموازنة عادة من ثلاثة موظفين ويتم تشكيلها من قبل المدير العام في الوزارة، وفي كثير من الحالات لا يتم اختيار نفس الموظفين، فاللجنة متغيرة مما لا يتيح المجال أمام مراكمة الخبرة، أو حتى تدريب هؤلاء الموظفين على قضايا النوع الاجتماعي والشفافية والمساءلة والتنمية وحقوق الإنسان. فيجب أن تكون هذه اللجنة ثابتة قدر الإمكان، وأن تكون في عضويتها امرأة واحدة على الأقل، وأن تخضع للحد الأدنى من التدريب على القضايا المجتمعية الهامة. كما يجب أن تكون هذه اللجنة على اطلاع ليس فقط بجوانب الإنفاق في الوزارة، بل أيضا بالخطط التنموية والتطويرية وحاجات الوزارة المستقبلية، وأن تكون قريبة من مراكز صنع القرار في الوزارة.

بلاغ إعداد مشروع الموازنة:

دأبت وزارة المالية على توزيع بلاغ لكافة وزارات ومؤسسات السلطة الفلسطينية لتحضير مشروع الموازنة، ويشمل البلاغ الخطي أربعة عناصر هي تعليمات عامة، وتعليمات تفصيلية والجدول الزمني لمشروع قانون الموازنة، وأحكام عامة، وقد لاحظ عبد الرزاق (2004) أن هذا البلاغ لم يتم تحديثه، وأصبح مجرد وثيقة جامدة وتوزع بشكل دوري. فهذا البلاغ يجب أن يتم تضمين قضايا النوع الاجتماعي في نصه، وفي التعليمات التي يحملها في طياته، كما يجب أن يراعي الفجوات في النوع الاجتماعي، والفروقات بين الرجال والنساء في التوظيف الجديد، وفي النفقات التطويرية، ونوعية البرامج التي تقوم بها المؤسسة المعنية، كما يجب أن تراعي لغة البلاغ النوع الاجتماعي، وتعطي دورا أساسيا للنساء في مواقع صنع القرار.

تفعيل وتحسين أداء لجان الرقابة:

هناك مستويات مختلفة من الرقابة على إعداد وتنفيذ الموازنة. وينظم القانون لجانا للرقابة، ولا يوجد شك في نزاهة اللجان أو قدرتها على الرقابة، ولكن السؤال يتعلق

بمدى ارتباط الرقابة على البنود المالية بالنطاق الأوسع للسياسات الوطنية، بمعنى ربط البنود المالية بالخطط التنموية التي تتبناها السلطة، ورقابة مدى التحسن في المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية ومراقبة مؤشرات النوع الاجتماعي. ولا يوجد حتى الآن ما يشير إلى رقابة من هذا النوع في المجتمع الفلسطيني، فعلى سبيل المثال لا يوجد من يعترض أو يحتج على تأخر استلام الموظفين/ات لرواتبهم، أو على كيفية صرف الاستقطاعات التي تؤخذ منهم، أو على فاتورة التنقلات والمواصلات العالية، أو من يراقب على المهمات في الخارج، وكيفية تكليف الموظفين/ات بها، وعدد المرات التي يسافر كل منهم، والحاجة لهذه المهمات، أو الفاتورة المرتفعة لأجرة المقرات، وكيفية استخدامها ومدى الحاجة إليها، وغير ذلك من التجاوزات التي تستهلك النفقات التشغيلية على حساب النفقات التطويرية باتجاه أي تنمية ممكنة في فلسطين.

خطة عمل مقترحة لإعداد موازنة فلسطينية حساسة للنوع الاجتماعي:

أولاً: فريق وطني للموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي

يميل واقع الحال في المجتمع الفلسطيني لصالح التوصية بشراكة قوية بين المجتمع المدني والمؤسسات الرسمية في إعداد الموازنة، وهو النموذج الذي أثبت نجاحه في العديد من البلدان مثل تنزانيا وجنوب أفريقيا. وتعود هذه التوصية للأسباب التي ذكرت سابقاً، والتي تؤكد على أن مثل هذا التعاون ممكن لقصر تجربة الجانب الحكومي، مقارنة مع المؤسسات النسوية الفلسطينية. ولصغر حجم الاقتصاد الفلسطيني، ولوجود التزام حكومي معلن بقضايا النوع الاجتماعي وغيرها من الأسباب التي ذكرت بالتفصيل أعلاه، فمن الضروري أن يتم تسمية فريق وطني يتكون من ممثل/ة عن المالية، وزارة شؤون المرأة، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وزارة التخطيط، بالإضافة لثلاثة ممثلين عن مؤسسة أكاديمية تعمل في مجال النوع الاجتماعي (مثلاً جامعة بيرزيت - معهد دراسات المرأة)، مؤسسة أبحاث اقتصادية (مؤسسة ماس مثلاً) ومؤسسة نسوية أو أكثر مهتمة بالموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي.

يتحدد دور الفريق الوطني في:

- اختيار آلية العمل ، ونوع الأبحاث الضرورية للبدء بها .
- تحديد المؤسسات التي سيبدأ العمل على تحليل موازاناتها في المرحلة الأولى ، مع اقتراح أن يبدأ العمل في وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة العمل ، علما بأن قضايا النوع الاجتماعي تمس جميع القطاعات ، ولكن البدء بقطاعين حيويين مثل التعليم والعمل يساهم في إعطاء زخم للخطة .
- اختيار فريق العمل الفني الذي يقوم بالأبحاث ، والتدريب ، والأنشطة الإعلامية والتوعوية المرافقة .
- يمثل الفريق الوطني المرجعية الاستشارية للمشروع ، والجهة الداعمة له في المؤسسات والوزارات المختلفة .
- يجتمع الفريق دوريا ، ويعقد جلسات استماع مع أعضاء من المجلس التشريعي ومسؤولين ومختصين .
- من الضروري ، أن يكون للفريق الوطني لائحة داخلية واضحة ومهام واضحة وأن لا يترك لمزاجية هذا الطرف أو ذلك ، ولذا ينبغي أن يتشكل بقرار رئاسي (كما هو حال الهيئة المستقلة لحقوق المواطن) أو حكومي يصادق عليه المجلس التشريعي ، ويحل بقرار من ذات الجهة التي شكلته .

فريق البحث:

- يتكون فريق البحث من متخصصين في مجال المالية الاقتصاد والنوع الاجتماعي ، ويقوم الفريق ب:
- إعداد دراسات حول فجوات النوع الاجتماعي في القضايا التي تعمل عليها الوزارات أو المؤسسات المعنية بالتعليم والعمل .

- تحديد مؤشرات النوع الاجتماعي الأساسية التي يجب فحصها دورياً .
- دراسة خطط المؤسسات المعنية وحساسيتها للنوع الاجتماعي وتحليلها، مثال ذلك : التعليم للجميع التي تتبناها وزارة التربية والتعليم، أو صندوق التشغيل الفلسطيني، أو صندوق البطالة، وفحص ما إذا تم دراسة قضايا الرجال والنساء في هذه المجالات، من أعد الخطط؟ هل ساهمت النساء في إعداد الخطط؟ من يتابع تنفيذ الخطة؟ كم عدد الرجال والنساء العاملين؟ وهكذا . .
- فحص مدى ملائمة الموازنات مع الخطط المطروحة، وكيفية توزيعها على أساس النوع الاجتماعي . هل رصدت أموال كافية للخطة؟ هل يستفيد الرجال والنساء منها بنفس الدرجة؟ وهل تراعي ظروف المرأة بشكل كاف؟
- تعرض نتائج البحث مع توصيات محددة للمسؤولين ولنشيطي المجتمع المدني، وتنتشر في وسائل الإعلام المختلفة .

مجموعات الضغط:

دور مجموعات الضغط هو دور في غاية الأهمية، فبدون جماعات قوية ومنظمة تستطيع الدفاع عن مصالحها، تترك الموازنة بأيدي الجهاز التنفيذي وحده الذي تتجاذبه حاجات متزايدة للإنفاق التشغيلي ومصالح الأقوى . لاحظ كسبار (2004) أنه بسبب ضعف اتحادات العمال اللبنانية وعجزها عن أن تتحول لمجموعة مصالح تضغط باتجاه أهدافها، لم يرتفع الحد الأدنى للأجور في لبنان منذ عام 1996 على الرغم من ارتفاع معدلات التضخم وارتفاع الأسعار، فهناك ضرورة لمشاركة المجموعات ذات الأهداف الاجتماعية كمشارك رئيس في إعداد الموازنة بالتساوي مع مجموعات الضغط الأخرى السياسية وغير السياسية⁴³ .

- بناء على نتائج البحث، يتم تحديد مجموعة القضايا التي يجب العمل عليها، وتتكون مجموعات ضغط من نشيطي المجتمع المدني، مثلاً للمطالبة بإنشاء مدارس في

⁴³ كسبار، 2004

الأماكن النائية، أو لتحديد حصة للنساء في صندوق التشغيل، أو للسماح للنساء بالاستفادة بصورة أكبر من صندوق البطالة، أو لإصدار قانون للتربية والتعليم . . .

• تقوم مجموعات الضغط بعقد جلسات استماع للمجلس التشريعي، والقيام بحملات إعلامية وغيرها من الأنشطة بهدف التأثير في القضايا المحددة .

• تعمل مجموعات الضغط ضمن إطار زمني محدد مرتبط بإعداد الموازنة التالية، فمثلا تطالب المجموعات بتخصيص موازنات أعلى لصالح النساء المعاقات، أو توظيف عدد أكبر من النساء في وزارة العمل، أو إشراك وحدة المرأة في وضع خطة الوزارة، على أن يتم مراجعة الأمر أثناء إعداد الموازنة القادمة .

أنشطة التدريب:

يحدد الفريق الوطني أنشطة التدريب التي يحتاج لها من يقوم بإعداد الموازنة، وقد يكون التدريب محليا على قضايا النوع الاجتماعي ذات الخصوصية الفلسطينية، وقد يكون هناك حاجة لتبادل خبرات أو تعلم تجارب من دول ذات خبرة في هذا المجال . والتدريب لا يقتصر على الفريق الأساسي الذي يعد الموازنة في الوزارة، بل يمتد ليشمل لجان الموازنة في الوزارات المختلفة ولجان الرقابة والتدقيق، وأقسام التخطيط والسياسات في الوزارات . كما تعقد تدريبات منفصلة لمجموعات الضغط والتأثير بهدف توعيتهم حول الموضوع، وكسب دعمهم للمبادرة .

خاتمة:

يمكن القول أن التجارب المختلفة في إعداد ومتابعة الموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي أفادت في الوصول إلى معايير عالية من العدالة الاجتماعية، ودرجة أفضل من المساواة بين الرجال والنساء، وحصول النساء على حقوقهن بشكل أكبر كمواطنات وكفئة هضم حقها كثيرا. في نفس الوقت ساهمت الموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي في تطبيق نظم الإصلاح المالي والإداري وصولا للحكم الصالح، وساهمت في زيادة مشاركة المواطنين والمواطنات في مراقبة ومحاسبة الدولة؛ مما يعزز من مفهوم الشراكة في التنمية. وقد نجحت هذه التجارب بشكل خاص في الدول النامية، وتلك التي تعاني من إشكاليات التمييز وعدم المساواة مثل جنوب أفريقيا، وفي الدول التي يوجد فيها تعدد للمجموعات الإثنية والعرقية. كما نجحت المبادرات بشكل خاص في الدول التي تعاني من ضعف الجهاز التشريعي وقلة خبرة أو سوء إدارة الجهاز التنفيذي.

وعلى الرغم من جميع الفوائد التي ذكرت أعلاه، لا ينبغي الاستهانة بالعبء الذي تتضمنه مبادرات من هذا النوع، والتي عادة ما تلاقى بممانعة أو رفضا من الأطراف المختلفة التي تجد فيها تهديدا لمصالحها أو تدخلا في شؤونها. كما تتطلب هذه المبادرات تخصصا وفهما عميقا لمجال النوع الاجتماعي والاقتصاد الكلي، وهما مجالان لا يتوفر العديد من المتخصصين فيهما معا؛ مما يتطلب شراكة من نوع خاص، تقوم على الفهم المشترك لمجال التخصص من جهة وبين قطاعات المجتمع المختلفة من جهة أخرى.

توصيات للبدء في مشروع فلسطيني يهدف لإعداد موازنات حساسة للنوع الاجتماعي:

1. العمل بالشراكة بين المجتمع المدني والمجلس التشريعي وتحديد النساء العضوات في المجلس التشريعي.
2. تشكيل فريق وطني يشرف على إعداد موازنة حساسة للنوع الاجتماعي في فلسطين.

3. تنظيم فريق بحثي مكون من نشيطين في المجتمع المدني ، وأعضاء في لجنة الموازنة في المجلس التشريعي ، وموظفين/ات في وزارة المالية ، وأكاديميين/ات في مجال النوع الاجتماعي والتنمية .
4. تحديد قضايا أساسية للتركيز عليها ، والبدء بها على أن يزيد عدد هذه القضايا تدريجيا كل سنة مع اكتساب الخبرة الكافية في التحليل وفي أنشطة التعبئة والتأثير .
5. نشر نتائج البحث على صورة مواد بسيطة ، مصورة وموضحة بالرسوم البيانية ، يمكن للقارئ غير المتخصص أن يفهمها .
6. تجنيد الإعلام للدفاع عن الموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي ، وتزويد الإعلاميات والإعلاميين بتدريب يزيد من قدرتهم على المساءلة ، وعلى إعداد تقارير حول الموضوع .
7. إشراك أكبر عدد من المهتمات والمهتمين بالموضوع ، فكلما زاد الوعي بأهمية النوع الاجتماعي في الموازنة نجحت التجربة أكثر ، وقلت الفجوة بين "الخبراء" و "النشطاء"
8. البدء في متابعة إعداد الموازنة في الوزارات المعنية وصولا إلى وزارة المالية ، ومرورا بمرحلة عرضها على المجلس التشريعي ، ثم متابعة تنفيذها ، وإعداد تقرير حول الأثر الذي أحدثته في مجال النوع الاجتماعي .
9. المطالبة بالعمل على تحسين نظام الخدمة المدنية ليضمن تكافؤ الفرص في العمل دون تمييز ، على أساس النوع الاجتماعي ، واعتماد أسس للتعيين في مختلف الوظائف الحكومية ، أخذا بعين الاعتبار إتاحة المجال للنساء للتنافس في الوظائف العليا في حالة تكافؤ المؤهلات ، وتطوير نظام تقاعد عصري يلبي حاجات الرجال والنساء على حد سواء .
10. من الضروري إشراك الفئات المختلفة من الشعب الفلسطيني في مناقشة أبعاد الموازنة ، وإمكانية تحقيقها لأهدافها ، وأن يتم ذلك عبر لقاءات متخصصة وأخرى عامة .

المراجع في اللغة العربية

- أبو الفحم، محمد. « أثر السياسات الإسرائيلية على الوضع المالي في السلطة الفلسطينية»، من وقائع ورشة العمل المنعقدة بتاريخ 19/11/2003 بعنوان الاقتصاد الفلسطيني في ظل انتفاضة الأقصى،
http://www.pnic.gov.ps/arabic/economy/Present_Situation/workshop3.html
- أبو شرخ، محمد. 2004، خطوة على الطريق: الإصلاحات المالية في السلطة الوطنية الفلسطينية خلال عام ونصف (منتصف 2002 - نهاية 2003)، مركز الإعلام والمعلومات.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2000. استخدام الوقت في الأراضي الفلسطينية 1999/1992 النتائج الأساسية. رام الله- فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2002. العمل المنزلي، رعاية الأطفال وخدمة المجتمع: مسح استخدام الوقت 1999-2000. رام الله- فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2002. المرأة والعمل في فلسطين، دراسة في العمل مدفوع الأجر والعمل غير مدفوع الأجر من واقع بيانات مسح استخدام الوقت 1999-2000. رام الله- فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2003. المرأة والرجل في فلسطين: اتجاهات و إحصاءات (العدد الثاني). رام الله- فلسطين.
- عبد الكريم، نصر. 2003. «مراجعة تقييمية لبرنامج الإصلاح المالي في السلطة الوطنية الفلسطينية»، ورقة مقدمة لمشروع «الإصلاح: وجهة نظر فلسطينية»، الملتقى المدني ومؤسسة فريدريش ناومان الألمانية.
- عبد الرازق، عمر. 2002، هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، رام الله- فلسطين.

- عبد الرازق، عمر . 2004، تقييم أداء وزارة المالية الفلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس : رام الله-فلسطين .
- كسبار، توفيق . 2004، «موازنات الحكومة اللبنانية : منظور اجتماعي واقتصادي» تقرير مقدم في نطاق مشروح تحليل موازنة 2004، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية واتحاد المقعدين اللبنانيين والمعهد الديمقراطي الوطني .
- رزق-فزاز، هديل . 2004، تعزيز المساواة في عمل مجالس الحكم المحلي، دليل عمري للمرشحات لانتخابات المجالس المحلية، طاقم شؤون المرأة، رام الله : فلسطين .
- مجدلاني، أحمد . 2002 . المجلس التشريعي الفلسطيني : الواقع والطموح، منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، بواسطة معهد دراسات المرأة- جامعة بيرزيت .
- مركز الميزان لحقوق الإنسان، دليل الموازنة العامة، ديسمبر 2002، غزة : فلسطين .

http://www.mezan.org/site_ar/resource_center/mezan_publications/detail.php?id=16

- مركز الميزان لحقوق الإنسان، وقائع مؤتمر الموازنة 2004
http://www.mezan.org/site_ar/budget_confrence/index.php
- نوفل، أسامة . التقييم المالي والوظيفي للموازنة العامة الفلسطينية 2003-2004

<http://www.oppc.pna.net/mag/mag13-14/new2-13-14.htm>

- هلال، جميل ورياض موسى و بني جونسون، 2003، في سبيل الصالح العام : الإيرادات العامة، والمخصصات الاجتماعية والحاجات الاجتماعية في فلسطين،

متدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، بواسطة معهد دراسات المرأة: جامعة بيرزيت .

- يونيفم، المكتب العربي الإقليمي، 2001، مسرد مفاهيم ومصطلحات النوع الاجتماعي، الطبعة الرابعة .
- يونيفم، المكتب العربي الإقليمي، 2001، التخطيط والتحليل النوعي، الطبعة الرابعة .
- يونيفم، وآخرون، 2004. البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي، دليل عملي للبرلمانيين، عدد رقم 6 .

المراجع في اللغة الانجليزية

- Balmori, Helena Hofbauer, 2003 Gender and Budgets: Cutting Edge Pack, Bridge- Gender http://www.bridge.ids.ac.uk/reports_gend_ec.html
- Budlender, Debbie, "Gender Budgets: What's in it for NGOs", Gender and Development Vol. 10, No 3, November 2002.
- Elson, Diane (2002) "Gender responsive Budget Initiative: Some Key Dimensions and Practical Examples", a paper presented at the conference on "Gender budgets, financial markets, financing for development", February 19th-20th 2002, Heinrich Boell Foundation, Berlin.
- The Network of East-West Women <http://www.neww.org.pl/en.php/achivements/budzet/0.html?par=5>
- United Nations Fund for Women http://www.unifem.org/index.php?f_page_pid=19

